

Mayo 2019 - ISSN: 1696-8352

META-AVALIAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO SOB A PERSPECTIVA DA MACRO-ESCOLA GERENCIALISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Elias José Mediotte¹
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
eliasmediotte@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Elias José Mediotte (2019): "Meta-avaliação do relatório de auditoria operacional no programa de revitalização da bacia hidrográfica do rio São Francisco sob a perspectiva da macro-escola gerencialista de políticas públicas", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana (mayo 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/05/revitalizacao-bacia-hidrografica.html>

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar e avaliar o Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (RPRSF), realizado em 2012 pelo Tribunal de Contas da União e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), no Brasil. Foram utilizadas categorias de meta-avaliação a fim coletar aspectos relevantes para atender ao objetivo proposto. De acordo com a literatura mais recente, compreende-se que os governos têm direcionado os programas sociais visando adotar critérios de avaliação. No entanto, devido aos possíveis vieses ou determinados comportamentos, tem-se adotado o processo da meta-avaliação. A partir da organização dos dados de avaliação do RPRSF, emergiram contrapontos a respeito das diretrizes que prezam pela preservação, conservação e revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, e que apesar de atingir os aspectos de eficácia e eficiência, a meta-avaliação apontou algumas fragilidades quanto à efetividade e relevância aplicadas no processo de avaliação do objeto utilizado neste estudo.

Palavras-chave: Meta-Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Auditoria Operacional. Programa de Revitalização. Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

META-EVALUATION OF THE OPERATIONAL AUDIT REPORT ON THE REVITALIZATION PROGRAM OF THE SÃO FRANCISCO RIVER UNDER THE PERSPECTIVE BASED ON THE MACRO-SCHOOL MANAGER OF PUBLIC POLICIES

¹ Especialista em MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade FUMEC. Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. Membro Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC), Brasil. E-mail: eliasmediotte@gmail.com.

ABSTRACT

The present study has the objective of analyzing and evaluating the Operational Audit Report of the São Francisco River Basin Revitalization Program (RSFBR), carried out in 2012 by the Brazilian Court of Accounts and coordinated by the Ministry of the Environment (ME). Secretariat of Water Resources and Urban Environment (WRUE), in Brazil. Meta-evaluation categories were used in order to collect relevant aspects to meet the proposed objective. According to the most recent literature, it is understood that governments have directed social programs to adopt evaluation criteria. However, due to possible bias or certain behaviors, the meta-evaluation process has been adopted. Based on the organization of the RSFBR evaluation data, counterpoints emerged regarding the guidelines for preserving, conserving and revitalizing the São Francisco River Basin, and despite achieving effectiveness and efficiency, the meta-evaluation pointed out some weaknesses in the effectiveness and relevance applied in the evaluation process of the object used in this study.

Keywords: Meta-Evaluation of Public Policies. Operational Audit Report. Revitalization Program. Hydrographic Basin of the São Francisco River.

1. INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas no âmbito da administração pública tem sido aplicada em pesquisas cujo interesse visa o aumento da qualidade dos resultados alcançados desde planos e programas, aos projetos e serviços relacionados aos campos social, político, privados, educacionais, com os quais influenciam toda a sociedade.

De acordo com o desenvolvimento histórico de avaliação de políticas públicas, sabe-se que a própria definição de avaliação tem sofrido diferentes perspectivas, seja de caráter público e/ou privado. Essa adequação de conceitos refere-se à necessidade em avaliar a eficiência e eficácia dos resultados obtidos a partir da implementação e monitoramento das políticas públicas, cujos objetivos apresentam-se de forma variável a depender do contexto e da interpretação de um problema, aqui neste estudo será considerado como exclusivamente público, iminente ou vigente, visando fomentar subsídios ao Estado e à sociedade (SANTOS; SILVA, 2017; MACHADO *et al*, 2016).

Não obstante, diante do processo de modernização da administração pública, tem-se percebido a adoção de sistemas de avaliação de políticas públicas cada vez mais pautados na ética, ainda que existam vieses relativos às emissões de juízos, todavia estabelecidos por critérios voltados para a transparência e *accountability*.

Portanto, a avaliação de políticas públicas visa responder, através de fatos e indicadores, se um determinado projeto, plano, serviço tem sido “adequado, eficiente, eficaz ou relevante, isto é, se demonstra ter algum valor ajuizado a partir dos critérios estabelecidos pelo avaliador ou ainda sugeridos pelos interessados nos resultados da avaliação” (ELLIOT, 2011, p. 942). Entretanto, ainda que se espere que a avaliação traga respostas relativas à aplicabilidade de um política pública, acredita-se que a sua condução possa conter fragilidades que necessitem uma verificação por meio das meta-avaliações.

Scriven (1991) conceitua a meta-avaliação como um processo de avaliar uma avaliação. Compreende-se também a meta-avaliação como uma “verificação da qualidade da avaliação com base em critérios organizados por um profissional, no caso um meta-avaliador, sobre o relatório final de uma avaliação” (MACHADO *et al*, 2016, p. 3).

Isto posto, pode-se afirmar que a meta-avaliação possui entre seus objetivos avaliar a qualidade de uma avaliação, e assim minimizar vieses e paradigmas subjetivistas. Neste caso, “a meta-avaliação não se refere somente à avaliação de estudos específicos, mas também à avaliação de todas as funções e práticas da própria avaliação” (WORTHEN *et al*, 2004, p 594).

A partir dessa perspectiva, o objetivo do presente estudo é analisar e avaliar o Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (RPRSF), realizado em 2012 pelo Tribunal de Contas da União e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), no Brasil.

Ressalta-se que o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF) enfatiza que a Bacia Hidrográfica do rio São Francisco é uma medida de contemplação e ascendimento hídrico, na qual visa, de forma quantitativa e qualitativa, garantir que as atividades econômicas e de subsistência das pessoas que dependem de tais recursos hídricos possam se perpetuar, de forma constante e sustentável.

Isto posto, destaca-se na sequência, a contextualização sobre meta-avaliação, bem como a caracterização deste termo a partir da concepção de Políticas Públicas. Dando prosseguimento, apresenta-se através de um processo avaliativo, a avaliação do RPRSF na qual foi possível construir argumentos baseados no objetivo deste estudo, que possibilitaram caracterizar o relatório em função da sua eficiência e eficácia, além de apontar convergências e dissonâncias com a proposta inicial do PRSF, bem como contribuições para o seu desenvolvimento.

2. META-AVALIAÇÃO: VISÃO GERAL

O princípio de uma meta-avaliação está relacionado ao processo de avaliação de uma política pública, pois é a partir deste que se verifica e analisa a necessidade de realizar aquele. Em termos de temporalidades, acredita-se que desde os anos de 1960 já havia uma articulação em torno das perspectivas teóricas acerca da contextualização sobre avaliação de políticas. De acordo com a literatura mais recente, compreende-se que os governos têm direcionado os programas sociais visando adotar critérios de avaliação após a implementação e monitoramento das políticas públicas, com o intuito de mensurar a sua qualidade, eficácia e eficiência (SANTOS; SILVA, 2017; SIMÕES, 2015), especialmente em períodos de reengenharia e *downsizing* relativos à modernização da administração pública, como as reduções de custos públicos, *accountability*, redesenho dos processos da gestão pública e adaptação às dinâmicas existentes nas demandas sociais.

No entanto, devido aos possíveis vieses identificados nas avaliações ou por determinados comportamentos ou condutas, atribuídos de forma pessoal pelo avaliador durante o processo avaliativo e até mesmo como desempenho reflexivo, visando criar oportunidades a novos conhecimentos, técnicas e práticas entre os meta-avaliadores e os avaliadores, tem-se adotado o processo da meta-avaliação.

As temporalidades relativas ao discurso sobre a avaliação e meta-avaliação de políticas públicas como teoria podem ser observados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Perspectivas teóricas sobre Avaliação e Meta-avaliação de políticas públicas

Temporalidades	Perspectivas Teóricas	Proposições
1960's – Verdade Científica X Solução de Problemas Sociais	Avaliação como ciência da valoração da ação (com base em fatos, não em opiniões).	Busca da verdade científica a respeito da efetividade das soluções para os problemas sociais.
1970's – Gerar Alternativas com ênfase no Pragmatismo	Vinculação da avaliação com a pesquisa em políticas públicas. Avaliação para o aperfeiçoamento dos programas. Avaliação responsiva e métodos qualitativos.	Entender como as organizações do setor público e seus tomadores de decisão operam de modo a oferecer alternativas úteis do ponto de vista político e social para a apropriação do conhecimento avaliativo (uso) visando à melhoria do desempenho das organizações e de suas ações.
1980's – 1990's – Integração com o Passado	Desenho funcional da avaliação para um mundo sujeito à acomodação política. Avaliação global (desenho, implementação e utilidade), customizada e com base na teoria do programa.	Integrar diferentes perspectivas teóricas anteriores de modo a reconhecer a legitimidade de diferentes abordagens em função das circunstâncias e propósitos da avaliação.
1990's – 2000's – <i>Joint Committee on Standards for Educational Evaluations</i>	Meta-avaliação como processo instrumental para avaliar uma avaliação. Padrões de elaboração e execução de meta-avaliações.	Aplicar técnicas de aprimoramento como um método para uma certificação qualitativa a fim de emitir uma nova avaliação sobre um estudo avaliativo, pautados na autorregulação e responsabilização dos meta-avaliadores.

Fonte: Dados da Pesquisa; Simões (2015, p. 3).

Conforme exposto no Quadro 1, observa-se que a meta-avaliação possui dimensões relacionadas ao *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* (1994), também conhecido como marco conceitual dos estudos de meta-avaliação. Tal obra permitiu observar padrões não apenas para a elaboração e execução de avaliação de políticas públicas, mas também para a realização de meta-avaliações.

Meta-avaliação é o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento - sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social - para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos (STUFFLEBEAM, 2001, p. 185).

Ainda, segundo Stufflebeam (2001, p. 183) a meta-avaliação é um processo que permite auxiliar os meta-avaliadores a “planejar, conduzir, melhorar, interpretar e comunicar os seus estudos de avaliação.”

A partir da definição de Scriven (1995) sobre a meta-avaliação, considerando-a como avaliação de uma avaliação, o mesmo autor propõe que o avaliador precisa de critérios e indicadores ao se avaliar, considerando a efetividade do relatório final, visando minimizar os

vieses, possivelmente identificados na avaliação primária. Esses critérios foram classificados como *Key Evaluation Checklist*² (KEC).

A KEC ressalta aspectos importantes na meta-avaliação, como “resultados para os beneficiários, custo envolvido, necessidade da avaliação, forma de implementação e efeitos esperados” (SANTOS; SILVA, 2017, p. 463). Especificamente, os indicadores adotados para a avaliação de políticas públicas relativos à KEC são descritos conforme apregoa Scriven (2007) da seguinte forma:

Quadro 2: Modelo de Key Evaluation Checklist

Pontos de Verificação			
Preliminares	Fundamentos	Subavaliações	Conclusões
Sumário Executivo	Antecedentes e Contexto	Processo	Síntese
Prefácio	Descrições e Definições	Resultados	Recomendações e Explicações
Metodologia	Consumidores	Custos	Responsabilidade e Justificativa
	Recursos	Comparações	Relatório e Apoio
	Valores	Exportabilidade	Meta-avaliação

Fonte: Scriven (2007).

Considerando os critérios de avaliação, é preciso que o avaliador aponte, através de classificações, as sínteses avaliativas a respeito do conteúdo relativo ao instrumento de avaliação, tendo em vista que

Pode-se avaliar programas, projetos, organizações/instituições, pessoas ou seus desempenhos, políticas ou estratégias, produtos e serviços, processos, orçamentos e editais. Ela pode ser entendida como um processo sistemático e permanente, utilizada na identificação de problemas, para corrigir erros e introduzir mudanças (MACHADO *et al*, 2016, p. 2).

Isto posto, torna-se necessário ao avaliador e ao meta-avaliador considerar os seguintes critérios a respeito dos instrumentos avaliados, conforme previsto por Davidson (2005, p. 217):

- A – Atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa;
- B - Atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto, mas não cobre um ou dois deles, ou trata dos ingredientes principais, mas não é 100% claro;
- C - Trata do ponto, mas perde alguns aspectos cruciais, ou perde vários aspectos importantes, ou é um tanto desorganizado ou pouco claro;
- D - Tem um ou dois elementos que parecem tratar implicitamente do ponto, mas o tratamento é deficiente;

² Lista Chave de Verificação – desenvolvida por Scriven (2007), a KEC é “um quadro de referência que pode ser tanto usado na operacionalização de avaliações de produtos, de unidades organizacionais como departamentos, associações, consultorias, avaliações de serviços e de práticas diversas como também em meta-avaliações” (ELLIOT, 2011, p. 944).

- E - Perde o ponto totalmente.

Acredita-se que esses critérios sejam auxiliares à matriz gerencialista pautada no paradigma positivista de avaliação, e que nortearão as análises do presente estudo. Desta forma, embasa-se a definição do método utilizado como aporte aos seguintes preceitos, ou indicadores, básicos da meta-avaliação:

Quadro 3: Preceitos básicos da Meta-avaliação

Critérios Fundamentais		Objetivos
Meta-Avaliação		<p>... verificar se os objetivos inicialmente traçados foram atingidos de forma adequada e eficaz, e se o desenvolvimento do programa, projeto ou produto revelou seu mérito (MACHADO <i>et al</i>, 2016, p. 3).</p> <p>... circunscrevem-se à escolha discricionária dos órgãos de controle diante da sua necessidade de atuação no programa, e revelam visões próprias do programa, seus problemas e objetivos (GUSSI <i>et al</i>, 2016, p. 225).</p> <p>Qualificar o objeto a ser avaliado de forma a empoderar os seus integrantes responsáveis pelo processo e fornecer informações para aprimoramento técnico constante (WORTHEN <i>et al</i>, 2004).</p>
Validade	Relação entre as conclusões apresentadas pelo avaliador e sua justificativa.	Verificar as fontes de dados que o avaliador utilizou e as associações feitas entre fatos e valores de modo a constatar o quanto as conclusões se justificam
Utilidade	Determinada pela necessidade que tal grupo de interessados possui em relação a seus resultados.	Verificar em que medida os resultados da avaliação estão sendo utilizados.
Conduta	Critério mais aplicável ao processo da avaliação do que ao relatório completo e acabado.	Observar se padrões legais, éticos e profissionais, de adequação cultural e de não impedimento do próprio processo da avaliação foram respeitados pelo avaliador.
Credibilidade	Diretamente relacionada à aceitação, por parte dos interessados, dos resultados e suas fontes, isto é, em que medida merecem crédito.	Permitir ao meta-avaliador conhecer bem o projeto, ou o programa que está sendo avaliado, em sua estrutura, organização, normas, ou ainda conhecer o grupo onde o objeto avaliado se insere ou serve.
Custos	Relação custo-benefício que se procura e deve ser equilibrada.	Calcular a efetividade dos custos de uma avaliação.

Fonte: Dados da Pesquisa; Elliot (2011, pp. 946-950).

Partindo dessa contextualização, cabe ao meta-avaliador questionar o que foi avaliado de acordo com as seguintes questões prioritárias, conforme sugere Davidson (2005, p. 206):

- O avaliador fez inicialmente as questões corretas?
- O avaliador dimensionou a avaliação apropriadamente?
- O que foi deixado de fora deveria ter sido incluído e vice-versa?

Ainda, considerando que existam limitações de tempo, orçamento, estruturas e recursos humanos, por exemplo, a meta-avaliação deve considerar esses desvios como restrições que não impactem nos resultados finais, de forma a não impedir que o avaliador possa realizar suas conclusões ao mesmo tempo em que o leitor possa compreender o que foi avaliado.

3. DESCRIÇÃO GERAL DO OBJETO

O Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (RPRSF)

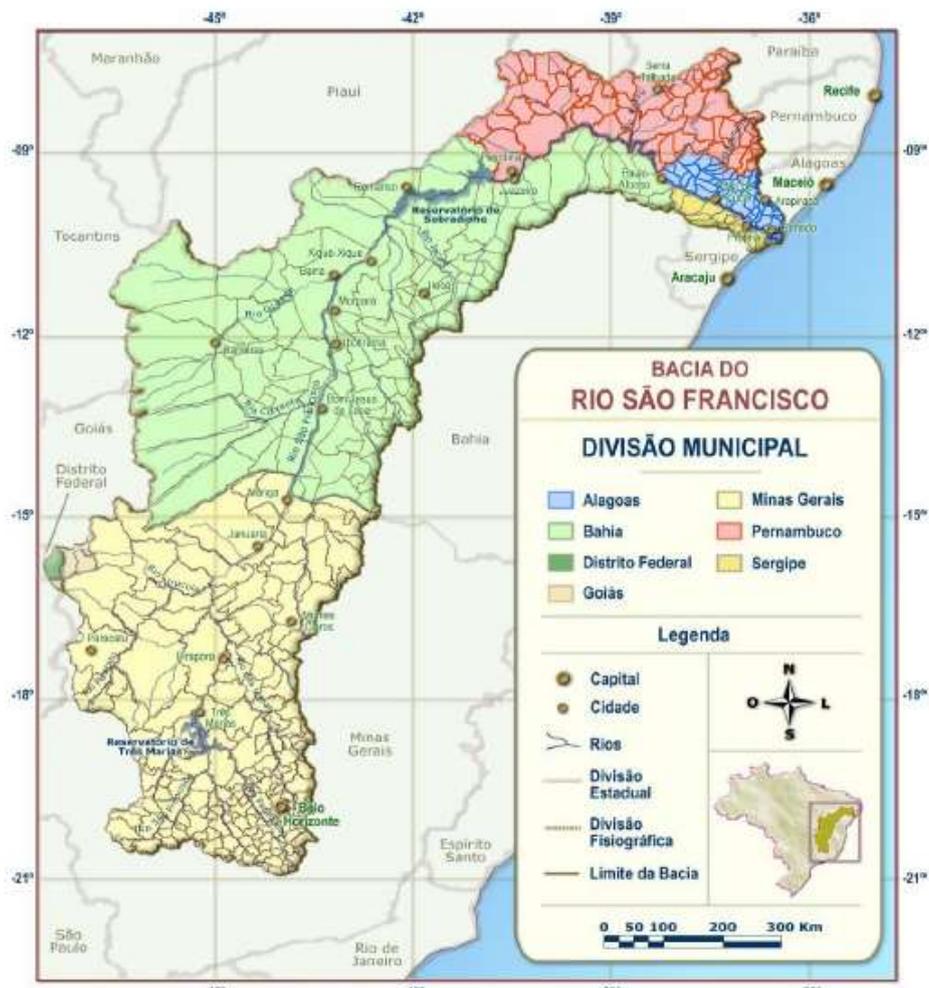
3.1 Leitura

Segundo o relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o Programa PRSF trata-se de um projeto “de grande valor econômico e social, relacionado como condição imprescindível para que o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, considerado prioritário para o atual governo, tenha êxito” (TCU, 2012, p. 2). Além disso considera que a revitalização do Rio São Francisco deve ser abarcada como aspecto prioritário à gestão pública devido à importância histórica e social do rio.

Tal programa deve ser considerado como uma atividade de responsabilidade pública e social que vise a melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas que residem em toda a extensão da bacia do São Francisco e dependem dele para sobreviver (TCU, 2012).

De acordo com o Relatório, ao tratar da visão geral sobre o Programa, é destacado que “o São Francisco tem grande importância para o país ... pelo volume de água transportado em uma região semiárida” e “pelo potencial hídrico passível de aproveitamento, além de sua contribuição histórica e econômica para a região” (TCU, 2012, p. 8). Com aproximadamente 634 mil km², a bacia do rio São Francisco percorre os estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Goiás e Distrito Federal. Cabe ressaltar que abarca 504 municípios ribeirinhos, nos quais vivem 8,5% da população brasileira, totalizando mais de 16 milhões de habitantes que dependem do rio para sobreviverem.

Figura 1 – Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco



Fonte: TCU (2012, p. 9).

A **modalidade** do RPRSF, de acordo com o TCU (2012) é uma auditoria operacional realizada por um instrumento de avaliação de programas, com o **objetivo central** de avaliar o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com foco nas ações de recuperação e controle de processos erosivos. A **unidade** processual é o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com **vinculação avaliativa** o TCU: 8ª Secretaria de Controle Externo.

Segundo o Relatório de avaliação, o TCU buscou avaliar as ações de recuperação e controle de processos erosivos realizadas pelo Governo Federal no âmbito do PRSF, na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, enfatizando os resultados obtidos, assim como o papel a cargo do Ministério do Meio Ambiente. Visando atender à demanda da avaliação do PRSF, o TCU concentrou-se nas seguintes questões norteadoras:

- a) Qual o volume dos investimentos realizados no controle e prevenção de processos erosivos, no âmbito do PRSF, de 2004 a 2011?
- b) Quais os resultados observados na tendência de degradação da Bacia?

c) Em que medida a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem favorecido a articulação interinstitucional/intergovernamental e a complementaridade entre os investimentos do PRSF?

3.2 Temporalidades

De acordo com o MMA – Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, MMA, 2019):

- **2003** – Início das atividades do Comitê de Bacias Hidrográficas do São Francisco BHSF com a eleição da sua primeira Diretoria e aprovação do regimento Interno;
- **2003** – Conclusão do Diagnóstico Analítico da bacia do Rio São Francisco e da sua Zona Costeira;
- **2004** – Inserção do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas no PPA 2004-2007;
- **2004** – Conclusão do Plano de Ação Estratégica da bacia do Rio São Francisco;
- **2005** – Publicação do Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco;
- **2007** – Com a edição do Decreto Presidencial nº 6.101/2007, cria-se um Departamento específico do Ministério do Meio Ambiente para coordenação e execução das ações de revitalização;
- **2007** – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) previsto para 2007-2010;
- **2008** – Novo arranjo institucional para o Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas;
- **2008** – A revitalização de bacias hidrográficas é contemplada dentre os seis temas prioritários constantes nas Orientações Estratégicas do Ministério do Meio Ambiente;
- **2009** – São instituídas as câmaras técnicas temáticas do Programa de Revitalização;
- **2010** – Início do Processo de Revisão do Plano Decenal da Bacia do São Francisco;
- **2011** – O Comitê da Bacia do Rio São Francisco marca seus 10 anos de atuação com assinatura da Carta de Petrolina, que estabelece eixos prioritários para a revitalização da bacia;
- **2012** – Plano Plurianual 2012-2015 estabelece o Programa 2026: Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, adotando como meta ao objetivo 0665 “promover a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e à melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade”.

- **2012** – Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (TCU, 2012);
- **2019** – Meta-avaliação do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (contida no decorrer deste estudo).

3.3 Autorias

- **Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF):** criado em 2004 no âmbito do Ministério do Meio Ambiente - MMA, em parceria com o Ministério da Integração Nacional e outros 14 Ministérios. Entre os principais parceiros, destacam-se a Codevasf, a ANA, o Ibama, o ICMBio, a Funasa/MS, Universidades Federais e o CBH-SF.
- **Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (RPRSF):** Despacho de 02/08/2011 do Ministro Aroldo Cedraz, através dos atos de designação da Portaria de Fiscalização 1.842, de 10/08/2011. Realizado e concluído em 19/04/2012 pelo Tribunal de Contas de União (TCU): 8ª Secretaria de Controle Externo.
- **Meta-avaliação do RPRSF:** Proposta apresentada com autoria do presente estudo.

3.4 Formato do RPRSF

Relatório

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Utilizou-se como metodologia, a pesquisa documental referente ao próprio Relatório supramencionado, buscando compreender as etapas metodológicas de avaliação adotadas pelo TCU (2012), bem como identificar o que não foi incorporado, mas que possua relevância, ao processo avaliativo aplicado pelo órgão responsável.

Destarte, este estudo se constitui como uma pesquisa qualitativa e descritiva, com uso de triangulação de dados (MINAYO, 2008; JANNUZZI, 2016). O processo de meta-avaliação adotado no estudo foi baseado no paradigma positivista da escola gerencialista de políticas públicas, cujos parâmetros estão construídos conforme apresentado no Quadro 4, mediante as categorias de meta-avaliação, a seguir:

Quadro 4: Categorias de Meta-avaliação

Categorias	Conceitos	Questões Meta-avaliativas
Eficácia	Critério institucional que revela a capacidade do avaliador para identificar se as metas estabelecidas e os resultados propostos foram alcançados (DAVOK, 2006).	Até que ponto o RPRSF apresentou um quadro de eficácia, gerando informações de Confiabilidade?

	Palavra-chave: Credibilidade	
Eficiência	Critério econômico que revela a capacidade do avaliador para identificar se os resultados foram alcançados (ou não) com o mínimo de recursos, energia e tempo (DAVOK, 2006). Palavra-chave: Custos	Até que ponto o RPRSF exibiu aspectos relativos à eficiência, otimizando a relação custo-benefício?
Efetividade	Critério político que reflete a capacidade do avaliador para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa (DAVOK, 2006). Palavra-chave: Utilidade	Até que ponto o RPRSF atendeu aos indicadores presentes nas categorias de avaliação, oportunizando a utilização de suas informações na reorganização de objetivos?
Relevância	Critério cultural que mede o desempenho do avaliador em termos de importância, significação, pertinência e valor (DAVOK, 2006), excluindo-se dos vieses pessoais. Palavra-chave: Validade	Até que ponto o RPRSF pode ser considerado relevante?

Fonte: Dados da Pesquisa; Elliot (2011, p. 960).

Os Recursos utilizados para esta meta-avaliação foram pesquisas bibliográficas em torno do tema proposto, além da pesquisa documental no que concerne o RPRSF. Além disso, utilizou-se com base de avaliação as categorias avaliativas da meta-avaliação contidas no Quadro 4.

5. META-AVALIANDO

Fazendo uma análise prévia do RPRSF, identificou-se que há um elevado número de agentes envolvidos no PRSF, o que pode comprometer a coordenação e o direcionamento dos objetivos previstos no plano. Ressalta-se que a focalização mais centralizada nestes casos pode ser necessária para que as articulações das ações em conjunto possam melhorar as capacidades estratégicas e nortear os interesses públicos e sociais em prol das comunidades que dependem e vivem na bacia do Rio São Francisco. Ressalta-se que essa crítica não foi pontuada pelo RPRSF.

De acordo com as categorias de análise, apresenta-se a seguir as considerações relativas à meta-avaliação a partir do RPRSF realizado pelo TCU.

- **Eficácia (palavra-chave: credibilidade)**

Torna-se oportuno relatar que o RPRSF realizado pelo TCU aponta para problemas estratégicos relativos à eficácia do PRSF. Esses apontamentos referem-se aos recursos disponíveis e aos recursos necessários relativos às áreas de recuperação e controle de processos erosivos recebe pequena parcela dos recursos destinados à revitalização da Bacia, comparativamente às obras de saneamento. Tendo recebido uma parcela modesta dos recursos empregados nas ações de revitalização, as atividades estão dispersas, sendo insuficientes para reverter o quadro de degradação da Bacia, pondo em risco os recursos hídricos devido ao assoreamento dos rios e o comprometimento de mananciais.

Com isso, há uma morosidade no processo de revitalização, baixa fiscalização e controle ocasionando na deterioração do solo, tendo em vista que esforços insuficientes causam ocupação imobiliária desordenada e estimulando mineradoras, marmorarias, carvoarias, grandes agricultores e pecuaristas a operarem em desacordo com a legislação ambiental; a ausência de alternativa econômica para os pequenos proprietários obrigados a preservar margens, nascentes e encostas; e a carência de projetos adequados para recuperação e controle de processos erosivos.

- **Eficiência (palavra-chave: custos)**

No RPRSF o TCU alega que houve uma redução do orçamento anual para ampliação da revitalização da bacia hidrográfica do São Francisco de R\$ 8,4 milhões para R\$ 3,5 milhões, enquanto outras ações que englobam metas menos centrais, porém de longo prazo foram mantidas. Houve também uma redução de conservação e recuperação para 6 mil hectares para todas as bacias hidrográficas, enquanto a proposta anterior era de recuperar cerca de 800 mil hectares. Considera-se uma redução substancial em relação aos orçamentos disponíveis. De acordo com o PRSF as experiências que obtiveram êxitos quanto aos programas de recuperação em larga escala são quase inexistentes. Neste caso, o RPSF alega que a falta de metas mais assertivas e de indicadores de desempenho são expressivamente a falta de planejamento que impedem os êxitos do programa.

- **Efetividade (palavra-chave: utilidade)**

Segundo o RPRSF, há uma carência de indicadores claros e objetivos. Apesar dos recursos já empregados, os órgãos executores não dispõem de informações a respeito dos impactos das atividades de recuperação e controle de processos erosivos na Bacia, prejudicando o planejamento das ações com consequente perda de recursos públicos e desestimulando a participação da sociedade. Indicadores consistentes devem ser elaborados para medir a efetividade das ações de revitalização. Neste caso, a ausência dos indicadores claros e objetivos torna a avaliação pouco efetiva a considerar que tais elementos são primordiais para o andamento do PRSF. Observou-se também que o RPRSF tornou-se frágil por não observar sobre a ausência de incentivos para a despoluição das águas em trechos mais populosos. Sobretudo, houve uma concentração de esforços para a implementação de saneamento e esgotamento sanitário em regiões com população abaixo de 50 mil habitantes, o que pode acarretar em poluição frequente advinda dos municípios que não obtiveram saneamento e esgotamento sanitário, já que a poluição segue o curso das águas.

- **Relevância (palavra-chave: validade)**

O RPRF se constitui relevante a partir das suas contribuições e críticas relativas ao descaso relativo ao PRSF. No que tange às suas contribuições significativas

compreendem-se a priorização, por meio de uma articulação institucional, de fiscalização aos recursos disponibilizados a fim de evitar ainda mais a degradação dos solos e os processos erosivos. Além disso, sugere a criação de lei que promova alternativas econômicas com a finalidade de garantir a sobrevivência dos produtores ribeirinhos pautada na recuperação e preservação das margens, nascente e encostas, o que hoje não é tido como primordial entre os objetivos e metas do PRSF. Não foi identificado no RPRSF o incentivo às pesquisas acadêmicas em torno do processo de revitalização por pesquisadores de diversas áreas que possam contribuir com projetos capazes de propiciar a institucionalização de soluções relevantes e aplicáveis ao PRSF.

Desta forma, compreende-se de forma sistemática a meta-avaliação no que concerne as questões relativas ao processo fundamentado no RPRSF, conforme apresentado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5: Características da Meta-avaliação do RPRSF

Categorias	Questões Meta-avaliativas	Critérios Meta-avaliativos
Eficácia	Até que ponto o RPRSF apresentou um quadro de eficácia, gerando informações de Confiabilidade? Resposta: A	A - Atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa
Eficiência	Até que ponto o RPRSF exibiu aspectos relativos à eficiência, otimizando a relação custo-benefício? Resposta: A	A - Atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa
Efetividade	Até que ponto o RPRSF atendeu aos indicadores presentes nas categorias de avaliação, oportunizando a utilização de suas informações na reorganização de objetivos? Resposta: C	C - Trata do ponto, mas perde alguns aspectos cruciais, ou perde vários aspectos importantes, ou é um tanto desorganizado ou pouco claro.
Relevância	Até que ponto o RPRSF pode ser considerado relevante? Resposta: B	B - Atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto, mas não cobre um ou dois deles, ou trata dos ingredientes principais, mas não é 100% claro.

Fonte: Elaboração própria (2019).

Legenda:

- A – Atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa;
- B - Atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto, mas não cobre um ou dois deles, ou trata dos ingredientes principais, mas não é 100% claro;

- C - Trata do ponto, mas perde alguns aspetos cruciais, ou perde vários aspetos importantes, ou é um tanto desorganizado ou pouco claro;
- D - Tem um ou dois elementos que parecem tratar implicitamente do ponto, mas o tratamento é deficiente;
- E - Perde o ponto totalmente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da meta-avaliação aplicada ao RPRSF, recomenda-se que haja um estudo mais aprofundado sobre investimentos relativos ao PRSF no que tange às vegetações nativas, matas, preservação e conservação dos solos evitando processos erosivos, ao invés de direcionar recursos para projetos menos urgentes. Sugere-se também que os recursos destinados para saneamentos e esgotamentos sanitários sejam melhor distribuídos e mais assertivos, já que em áreas que não recebem o recurso e que estejam acima dos afluentes do Rio São Francisco podem ser responsáveis por poluir as águas e colocar em cheque todo o processo realizado abaixo das encostas, causando efeitos de despoluição e poluição constantes.

Sugere-se também que haja direcionamentos de recursos para a construção de reservatórios de água, visando aumentar a capacidade em tempos de longa estiagem, possibilitando atender adequadamente a toda a população que habita nos trechos de seca prolongada. Além disso, que o Plano Plurianual seja realizado especificamente nos momentos em que deve ser reformulado ou atualizado, mesmo considerando mudanças de governos, de gestão local ou regional.

Tendo em vista as análises realizadas e as avaliações apresentadas, é possível concluir que o PRSF é um programa necessário para manutenção da vida das pessoas e da biodiversidade em torno da bacia do Rio São Francisco, que vem perdendo sua própria característica devido às explorações em massa, falta de preservação e conservação dos solos e da natureza, das secas e das aglomerações. A revitalização da bacia do Rio São Francisco não deve ser tratada como algo secundário nas pautas políticas, pois não apenas as pessoas mais carentes são as que sofrem mais com o descaso, a falta de condições necessárias para sobrevivência e as condições sub-humanas, seja pela pobreza extrema nas regiões mais afetadas pelas secas frequentes, seja pela falta de saneamento básico e esgotamento sanitário em todo o percurso da bacia hidrográfica, toda a fauna e flora, e a representatividade do Rio São Francisco poderão ser extintos, caso a administração pública e os atores responsáveis não se atentem ao fato de que as águas são para todos e não para poucos. E que estes todos possam se conscientizar de que a sustentabilidade não é um recurso a ser comprado, é um dever e direito cidadão.

Em suma, admite-se que o processo de meta-avaliação é mais do que observar os itens não destacados ou destacados ou insuficientes, é um processo de interação entre avaliador e avaliado diante dos resultados obtidos, criando responsabilização e esforços relativos à qualidade do seu processo e integração ao objeto de estudo. Portanto, o método multidisciplinar da meta-avaliação torna-se um desafio ao mesmo tempo em que aprimora

características da própria avaliação de políticas públicas face ao seu foco no aperfeiçoamento constante nas áreas de interesse de toda a sociedade.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente [MMA]. **Marcos Importantes** – Revitalização do Rio São Francisco. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/agua/baciashidrografi/cas/revitaliza%C3%A7%C3%A3o-rio-s%C3%A3o-francisco/marcos-importantes.html>> Acesso em: 28 de Abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União [TCU]. **Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-do-programa-de-revitalizacao-da-bacia-hidrografica-do-rio-sao-francisco.htm>> Acesso em: 20 de Abr. 2019.

DAVIDSON, E. J. **Evaluation Methodology Basics: The nuts and Bolts of Sound Evaluation**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

DAVOK, D. F. **Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação**. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: avaliação de políticas públicas**. Educ. Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, pp. 941-964, out/dez, 2011.

GUSSI, A. F.; BRAGA, M. V. A.; VISCARDI, P. R. Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade. **O Social em Questão**. Ano XIX. nº 36, 2016.

JANNUZZI, P. D. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. **The program evaluation standards: how to assess evaluation of educational programs**. 2nd. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994

MACHADO, T. R.; CHAISE, R. M.; ELLIOT, L. G. A meta-avaliação como instrumento de qualidade nas Políticas Públicas: Programa Segundo Tempo. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, 1ª. Edição Especial, pp. 1-20, 2016.

MINAYO, M. C. D. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2008.

SANTOS, L. C. F.; SILVA, S. A. M. Avaliação da Avaliação de Programas Governamentais: uma proposta de meta-avaliação dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidora-Geral do SUS. In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. **Anais...** João Pessoa: EBAP, 2017.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. 4th. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

SCRIVEN, M. **Key evaluation checklist**. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, 2007.

SCRIVEN, M. The Science of Valuing. In: SHADISH Jr, W. R., COOK, T. D., & LEVITON, L. C.. **Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1995.

SIMÕES, A. A. **Avaliação de Programas e Políticas Públicas**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Brasília, 2015.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, pp.183-209, 2001.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.