

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
GOVERNO ABERTO

GABRIEL HOFFMANN
GABRIELLA KOJOL PAIVA
MARCELO NAKAMURA SAITO
RODRIGO CARVALHO

Governo Aberto: participação social e tecnologia aplicadas à avaliação do ensino nas universidades públicas

SÃO PAULO
2019

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
GOVERNO ABERTO

GABRIEL HOFFMANN
GABRIELLA KOJOL PAIVA
MARCELO NAKAMURA SAITO
RODRIGO CARVALHO

Governo Aberto: participação social e tecnologia aplicadas à avaliação do ensino nas universidades públicas

Trabalho realizado para obtenção de nota final na disciplina livre “ACH 3778 - Governo Aberto” ministrada na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo no segundo semestre de 2019.

Orientação: Profa. Dra. Gisele Craveiro

SÃO PAULO
2019

Resumo

Palavras-chave:

Sumário

1 Introdução	6
2 Justificativa/problema de pesquisa	7
3 Hipótese/proposição:	7
4 Objetivos	7
4.1. Objetivo geral:	7
4.2. Objetivos específicos	7
5 Método de pesquisa	7
6 Desenvolvimento	7
7 Conclusão	7
8 Referências	8
Anexos	11

1. Contextualização

Neste capítulo, há uma contextualização geral sobre a importância do sistema educacional público – focado no caso da Universidade de São paulo – e sua eficiência, considerando e relacionando o cenário global, nacional e regional. Descrevemos as disputas ideológicas em jogo; as novas dinâmicas propostas pela tecnologia na relação sociedade-Estado; e as possibilidades dentro do conceito de Governo Aberto.

Estado liberal versus Estado de bem-estar

Há séculos, a abrangência da atuação do Estado na sociedade é um embate permanente nas sociedades democráticas ocidentais. Utilizando a acepção do sociólogo Zigmunt Bauman, podemos tentar sintetizar a disputa entre as ideologias liberais e comunitárias, representando, respectivamente, os Estados liberais e os Estados de bem-estar (BAUMAN, 1998). O embate do campo ideológico traduz-se em disputas sobre o orçamento público e o funcionamento da administração pública, sendo os liberais defensores da menor intervenção possível, baseados na tendência à eficiência dos livre-mercados, enquanto comunitários buscam por uma ampla ação estatal, de modo a criar uma rede de segurança aos cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagra o estado de bem-estar, transformando direitos e garantias fundamentais em provisão obrigatória por parte do Estado, tais como os direitos à saúde, educação e assistência social (BRASIL, 1988). Não obstante a formalidade e legalidade de tais preceitos, as disputas sobre a interpretação dos meios e métodos para a consecução de tais garantias segue politicamente viva, haja vista a recente Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como “teto dos gastos”, que limita o crescimento dos gastos públicos por 20 anos; e a Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019, a Reforma da Previdência. Nesse mote, o princípio da administração pública da *eficiência* ganha destaque, independentemente da ideologia em questão. A escassez de recursos e os trade-offs decorrentes, máximas da ciência econômica se fazem presentes ao se considerar a qualidade dos serviços públicos, onde fazer mais e melhor com menos possível se torna obrigação da gestão pública.

Tecnologia e as relações entre sociedade e Estado

O mal-estar das democracias representativas contemporâneas já é tema recorrente da ciência política contemporânea, entre autores renomados como Steven Levitsky e Daniel Ziblatt em *Como as democracias morrem*, David Runciman em *Como as democracias chegam ao fim*, e Sérgio Abranches em *Presidencialismo de Coalizão* (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2016; ABRANCHES, 2018). O descompasso entre uma sociedade rápida e tecnológica e governos morosos e burocráticos, leva a uma percepção de insuficiência das instituições democráticas criadas no ocidente após o advento do Iluminismo. O insucesso das políticas distributivas e redistributivas; a proliferação de contingentes à margem dos prometidos direitos; a questão tecnológica; e a corrosão de tradições são alguns dos principais temas abordados em comum por esses autores.

O levante de populistas associados à imagem da pós-política e do anti-establishment ao redor do mundo é a evidência empírica principal nessas análises, nas quais, a crise dos sistemas partidários tradicionais nos parece central. A percepção de falta de representatividade no Estado pela sociedade é a força motriz que correlaciona os citados eventos, sendo necessária atenção especial e a criação de novos mecanismos para preencher esta lacuna.

Iniciativa Governo Aberto

Uma das tentativas de suprir a referenciada carência é a iniciativa Governo Aberto. A idéia, ainda que primitiva da abertura dos governos remonta à era Iluminista, cujos filósofos contestaram a autoridade absoluta em favor das idéias liberais. Contemporaneamente, o termo Governo Aberto surge como referência aos direito de saber e à informação nos anos 1960, no contexto da *Freedom of Information Act*. A conceitualização do termo abrange as dimensões tecnológica e filosófica, que para Yu e Robinson apud Sampaio (2014):

O primeiro sugere que se usem máquinas para lidar com a informação de modo eficiente, incrementando a capacidade de processar tais dados para além dos limites manuais humanos. Filosoficamente, o termo sugere participação e engajamento dos indivíduos interessados que podem compartilhar e utilizar tais dados de maneira acessível e democrática, o que implica em uma certa cultura de participação e colaboração, além de inovação.

Ainda, estes autores defendem que ações visando o governo aberto e transparente não necessariamente implicam em uso de tecnologias e dados abertos, sendo o cerne da discussão os valores da participação, transparência e colaboração (YU, ROBINSON apud SAMPAIO, 2014).

Um dos movimentos mais relevantes é a Parceria Governo Aberto, que busca a difusão dos seus quatro princípios na prática governamental, a saber, *transparência; tecnologia e inovação; participação social; e accountability*. O movimento que agrega governos, movimentos cívicos e cidadãos no fomento à democracia, contra as práticas não republicanas, e a favor de novos modos de operação das governanças públicas para o século XXI (BRASIL, 2011). Este projeto, segundo documento oficial da organização, e em convergência com a conjuntura exposta até o presente momento, reconhece a demanda por maior abertura governamental, prestação de contas e participação cidadã, pretende criar canais de interação mais eficientes e transparentes entre os diversos atores da sociedade e do governo, em busca de soluções para os problemas comuns (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).

A questão das universidades públicas

As externalidades positivas causadas pelo sistema de ensino superior são vastas e amplamente reconhecidas pela literatura. O desenvolvimento econômico bem como de índices de desenvolvimento humano e desigualdades sociais apresentam significativa melhora, diretamente proporcional ao investimento público realizado.

As universidades públicas fazem parte do rol de direitos assegurados pela Carta Magna, sob a égide do direito à educação. Logo, considerando ser um serviço público financiado pela sociedade, as prestações de contas dos resultados apresentados se faz necessária. No entanto, tratando-se de entidades da administração indireta, constituídas sob o formato de autarquias ou fundações públicas, tendem a um modelo endógeno e pouco receptivo ao controle social, à transparência e à prestação de contas. Ainda, a restrição ao acesso, a falta de apresentação de indicadores, resultados e transparência põe em xeque a integridade do sistema, que atualmente é fortemente contestado por diversos setores da sociedade e até mesmo do governo.

É importante observar que a condição de restrição orçamentária severa apresentada à partir de meados de 2013 e 2014 também corroboram para a pressão por maior eficiência do sistema educacional, bem como dos serviços públicos em geral. Nesse sentido, cabe considerar quais são os mecanismos de gestão interna e sua permeabilidade à participação cidadã para o aperfeiçoamento e controle dos mesmos.

A Universidade de São Paulo

Na Universidade de São Paulo (USP), a conjuntura converge à já referenciada neste trabalho. Nesse mote, fato notável é a atual Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), que segundo publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE), tem como objetivo “investigar irregularidades na gestão das universidades públicas no Estado de São Paulo, em especial quanto à utilização das verbas públicas repassadas a elas” (São Paulo, 2019). Diante dos cenários de restrição orçamentária e insatisfação em termos de representatividade, a instauração da CPI simboliza, em grande medida, os descontentamentos e mal-estares da sociedade com serviços e instituições públicas pouco abertas ao escrutínio público.

Internamente, a gestão da universidade é restrita às possibilidades notoriamente engessadas da burocracia estatal – no sentido weberiano –, sob a dominação legal constitucional. Assim, práticas lastreadas pela tradição e pelos regimentos pouco flexíveis se reproduzem, nem sempre gerando os melhores resultados possíveis. Observa-se, por exemplo, que o indicador a parametrizar resultados é fortemente relacionada à produção quantitativa de pesquisa científica, pouco levando em conta aspectos qualitativos ou as dimensões do ensino e da extensão. Na prática, a pressão top-down pouco ou nada tem relação com a dimensão do ensino, sendo critério primeiro para manutenção ou promoção do nível de carreira apenas a dimensão da produção científica. Sem surpresas, facilmente pode-se verificar as altas colocações em rankings internacionais relativos à produção acadêmica como o Centre for Science and Technology Studies Leiden Ranking (CWTS), no qual a USP situa-se na 8ª colocação em termos quantitativos, porém, em 775º em termos de relevância (CWTS, 2019). Ainda, em rankings nos quais verificam-se indicadores como qualidade de ensino (ambiente de aprendizagem, reputação, desempenho estudantil, número de professores com doutorado,

docentes premiados e renda institucional); volume de publicações de pesquisa; citações em artigos científicos; projeção internacional (número de alunos e de professores estrangeiros); e troca de conhecimento com outras instituições, a USP encontra-se na faixa entre 251-300 (THE, 2019). Esta dinâmica certamente cria desincentivos à melhorias na dimensão do ensino dentro da USP em detrimento da pesquisa e da extensão, notadamente mais atrativas ao *Lattes*.

2. Justificativa

Considerando a importância das universidades públicas e do sistema educacional para o desenvolvimento social e econômico brasileiro; considerando as restrições financeiras do orçamento do Estado e a necessidade de eficiência dos serviços públicos; e considerando os princípios de Governo Aberto como diretrizes capazes de gerar alternativas para as novas dinâmicas e demandas entre sociedade e Estado, os autores do presente trabalho – pela experiência empírica de alunos da Universidade de São Paulo – julgam ser de grande pertinência o desenvolvimento de soluções institucionais apoiadas pela tecnologia, visando a melhoria dos serviços prestados pelas referidas instituições públicas.

3. Hipóteses

Na tentativa de criar e desenvolver uma solução tecnológica focada na qualidade do ensino da USP, após o desenvolvimento de uma dinâmica utilizando como referência o Canvas Modelo Empreendedorismo Social no Ministério Público no dia 21 de setembro de 2019, os autores do presente trabalho – no âmbito da disciplina de Governo Aberto –, desenvolveram as seguintes hipóteses:

- Há a necessidade de isonomia entre alunos e docentes. Haja vista a assimetria de poder entre esses dois atores, a ocorrência de abusos é comum e deve ser combatida;
- O ensino é prejudicado pelo foco na produção científica como indicador quantitativo de avaliação dos docentes, o que também prejudica o aspecto qualitativo da mesma;

- Os alunos, como usuários diretos do serviço público educacional proporcionado pela Universidade, devem participar de seu controle social;
- Deve-se criar um mecanismo de transparência para a sociedade sobre o serviço educacional prestado pela Universidade;
- A tecnologia deve ser a ferramenta principal na resolução destes problemas, uma vez que pode causar uma inflexão das práticas institucionais tradicionais rígidas da Universidade.

4. Objetivos

Validar as hipóteses apresentadas no capítulo anterior e desenvolver o protótipo de uma plataforma digital de avaliação, que vise a melhoria da qualidade do ensino da Universidade de São Paulo.

5. Método de pesquisa

Quanto ao método de pesquisa, foi utilizado a pesquisa documental para guiar nosso desenvolvimento. A pesquisa documental recorre frequentemente a fontes mais diversificadas e dispersas.

No nosso caso, pesquisamos e estudamos questionários desenvolvidos por universidades privadas e públicas para compreensão do segmento que estávamos pesquisando, além de artigos, metodologias, entrevistas e relatórios das próprias universidades e equipes desenvolvedoras dos questionários em questão.

Ao analisar tais questionários tratamos de observar pontos que consideramos relevantes, como quais espectros relacionados aos docentes que estavam sendo pesquisados, qual o grau de liberdade e expressão dos alunos ao responderem os questionários, entre outros.

Estudamos também metodologias como a da avaliação 360°, que nos ajudou muito para a compreensão do tamanho do problema que teremos adiante, e como poderíamos lidar com ele. Isso porque dentro da disciplina de Governo Aberto não tínhamos tempo de realizar um estudo que abrangesse todo o escopo da avaliação 360°. Com isso chegamos ao escopo atual do trabalho que consiste em realizar uma avaliação dos docentes baseado na percepção dos discentes.

A pesquisa foi do tipo aplicada, ou seja, objetivou-se gerar conhecimentos para aplicação prática. No caso, construímos um questionário que carrega elementos da metodologia de avaliação 360° e dos questionários previamente analisados. Com isso

buscamos construir algo que gerasse um valor para a sociedade e principalmente para a comunidade universitária como um todo.

Este questionário visa alimentar indicadores relevantes para a avaliação de docentes. A partir dele, esperamos conseguir levar os resultados adiante, uma vez que estes estariam organizados de forma que se consiga extrair informações relevantes a partir de muitos dados misturados e confusos.

Esta pesquisa foi feita nos moldes de uma pesquisa exploratória. Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Para isso fizemos diversas entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e a análise de exemplos que estimulam a compreensão do objeto de pesquisa.

Com relação às entrevistas, estas foram realizadas com pessoas que consideramos chaves para o desenvolvimento do projeto, elas são: Miguel Garay, representante do GAP (Grupo de Apoio Pedagógico); Gabriel Capela, criador do USP Avalia; Andresa Pellanda, coordenadora da Campanha Nacional pelo direito à educação e José Carlos Rothen, Professor do departamento de educação da UFSCar e pesquisador de história e avaliação da educação superior.

Por fim, a pesquisa foi do tipo qualitativa, visto que esta tentou compreender a totalidade do fenômeno, mais do que focalizar conceitos específicos. Fizemos coletas de dados sem instrumentos formais e questionários rigidamente pré estabelecidos para as entrevistas o que nos possibilitou captar o contexto na totalidade e ir desenvolvendo nossas ideias com o passar do tempo que íamos nos aprofundando na pesquisa.

6. Desenvolvimento

A ideia inicial do trabalho partiu da premissa do desenvolvimento de um aplicativo para a avaliação de docentes da universidade. As hipóteses levantadas no início estavam ligadas à assimetria de poder, necessidade de isonomia, transparência para a sociedade do que se produz, participação dos alunos na avaliação e tomada de decisão voltadas ao ensino da sua universidade, tecnologia como instrumento de inflexão das práticas institucionais. Esses conceitos puderam ser questionados quando fomos ao Ministério Público Federal (MPF), onde foi realizado uma oficina de ideação e o projeto pode ser pensado através do *Social Business Model Canvas*, sendo possível estruturar os conceitos que foi levado para a oficina.

Com os direcionamentos tomados no MPF, uma discussão se tomou diante das nossas hipóteses e conceitos que foi levantado no início da discussão. Como isso seguiu-se para as revisões bibliográficas, onde foi feito um levantamento de artigos que contemplasse a discussão em torno dos temas que tangenciam o projeto.

Para aumentar as buscas em relação referências de uma seleção de de profissionais que eram extremamente relevantes para a discussão um deles foi professor Miguel Garay responsável pelo GAP (grupo de apoio pedagógico da EACH), a entrevista foi muito proveitosa, pois

pudemos entender que ele acredita na horizontalidade não no controle e acredita que o modelo institucional não é uma boa forma de avaliação. Em seguida Gabriel Capela, estudante de ciência da computação e criador do site USP Avalia, um site que possui avaliações dos professores da USP, o de relatou que tinha a proposta de desenvolver algo que pudesse ter a participação dos alunos e que se torna-se uma referência na forma de notas dos docentes da universidade. Para termos uma visão através da ótica de quem está no campo da educação, entrevistamos a Andressa Pellanda, coordenadora da Campanha Nacional pelo direito à educação, que trouxe uma perspectiva que focava na avaliação coletiva através da gestão democrática, em que é necessário pensar nas condições de avaliação, refletindo não somente em um único pilar para poder avaliar os professores, que é importante levar em conta tudo o que irá tangenciar o trabalho e produção do docente na universidade. E assim, entrevistamos José Carlos Rothen, Professor do departamento de educação da UFSCar e pesquisador de história e avaliação da educação superior, pudemos compreender que para ele o meu pagamento dos questionários tem que ser um ponto em comum não acredita na transformação da avaliação para um ranking, pois ela é apenas uma mera percepção do indivíduo que está avaliando e isso gera um indicador para tomada de decisões.

Assim, com os materiais coletados, tanto das revisões bibliográficas quanto das entrevistas, descobrimos que a avaliação é algo restritivo e que é necessário pensar em outras questões complexas que abarcam toda a questão de avaliação de docentes.

Com isso, o trabalho tomou um rumo para o sentido de

7. Conclusão

8. Referências

CALDEIRA, T. P. R. 2000. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp., Cap. 6: São Paulo: três padrões de segregação espacial.

CARNEIRO, R. *Aberta aos domingos e feriados, Paulista ganha conselho gestor*. 2018. [Online; acessado em 9/10/2019]. Disponível em: <<https://32xsp.org.br/2018/05/17/aberta-aos-domingos-e-feriados-paulista-ganha-conselho-gestor/>>.

CIDADE ATIVA. *Relatório Pesquisa Paulista Aberta*. São Paulo: janeiro de 2016. [Online; acessado em 9/10/2019]. Disponível em:

<https://e.issuu.com/anonymous-embed.html?u=cidadeativa&d=150821_ca_relatorio_paulist_aaberta>.

EL PAÍS. *Vinte e cinco promessas que Dória já fez para a cidade de São Paulo*. 2016. [Online; acessado em 10/10/2019]. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/07/politica/1475865800_306198.html>

ESTEVAM, D. P. *A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas In: Anais do II Seminário de Ciências Sociais Aplicadas, 2010*. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/seminariocsa/article/viewFile/1390/1317>>

HARVEY, David. *The right to the city*. *New Left Review*, London UK, n. 53, sept./oct. 2008.

MACHADO, A. R. L. *Doria esvazia programa de Haddad que veta carro em ruas aos domingos*. Folha de São Paulo, 2018. [Online; acessado em 9/10/2019]. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1883305-doria-esvazia-programa-de-haddad-que-veta-carro-em-ruas-aos-domingos.shtml>>

MINHA SAMPA. *Você sabe onde estão as Ruas Abertas?*. 2018 [Online; acessado em 9/11/2018]. Disponível em: <<https://www.ruasabertas.minhasampa.org.br/#block-5275>>.

NOGUEIRA, A. N. *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Dissertação (Mestrado) Escola Superior de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

LOTTA, G.S. e VAZ, J.C. *Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*. Revista do Serviço Público n. 66 (2), abr/jun 2015.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasil: IPEA, 2014.

_____. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

_____. *Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais*. Revista do Serviço Público. Brasília, n. 66 (2), Abr/Jun, 2015.

PRETO, R. *Programa Ruas Abertas enfrenta desistências e desorganização*. 32 xSP, 2018.[Online; acessado em 9/10/2018]. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/32xsp/programa-ruas-abertas-enfrenta-desistencias-e-desorganizacao>>.

RIBEIRO, Luiz César de Q. e SANTOS JR., Orlando *A democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira*. In: *Análise Social*, vol.XL(174), 2005, pp.

87-109.

Disponível

em:

<<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218709008F3wOT7lv4By93AU7.pdf>>.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.086, de 24 de junho de 2016. *Institui o Programa Ruas Abertas*, [Online; acessado em 9/10/2018]. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25062016D%20570860000>.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 58.425, de 17 de setembro de 2018. *Transfere a coordenação do Comitê Intersectorial de Ruas Abertas e do Comitê de Acompanhamento e Fortalecimento do Programa Ruas Abertas para a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e introduz alterações no Decreto nº 57.086, de 24 de junho de 2016*, [Online; acessado em 9/10/2019]. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2018/5843/58425/decreto-n-58425-2018-transfere-a-coordenacao-do-comite-intersectorial-de-ruas-abertas-e-do-comite-de-acompanhamento-e-fortalecimento-do-programa-ruas-abertas-para-a-secretaria-municipal-de-esportes-e-lazer-e-introduz-alteracoes-no-decreto-n-57086-de-24-de-junho-de-2016>>.

SÃO PAULO (Município). Informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, fornecidas pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. 9/10/2019.

SÃO PAULO, *City of the World – 2016* (Vídeo institucional da Prefeitura Municipal de São Paulo – Gestão João Doria Jr.): <<https://www.youtube.com/watch?v=OmO2kyQgZ3c>>.

SÃO PAULO, *The Fastest Growing City in the World – 1944* (filme do U.S. Office of of Inter- American Affairs): <<http://www.youtube.com/watch?v=InWifglIkQ0>>.

SANTOS, M. *São Paulo, metrópole internacional do Terceiro Mundo In: Por uma economia política da cidade*. São Paulo, Ed. Edusp, 2009. Cap. 2. Também publicado em Revista do Departamento de Geografia da FFLCH-USP, v. 7, 1994 (disponível em: <<http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/233>>).

SPINK, P. *Continuidade e descontinuidade nas organizações públicas: um paradoxo democrático*. In: Cadernos FUNDAP, Ano 7, n. 13, Abr/1987.

Anexos