

Representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior através da Teoria do Programa

Este artigo propõe uma representação da Teoria do Programa. O estudo foca-se no desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica e na representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior brasileira por meio do Modelo Lógico. Uma vez que a educação de qualidade é um ativo valioso para um país, pois define seu futuro e de seu povo, a representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior à luz da Teoria do Programa, por meio do Modelo Lógico e do desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica contribuiu para a consolidação da compreensão do sistema de avaliação da educação superior, tendo em vista que o estudo identificou o caminho causal da intervenção, os vínculos de causa-efeito entre os elementos e os possíveis resultados que geram aprendizagem política, promovem a mudança social e garantem a sustentabilidade do programa. Assim, os resultados fortaleceram o aprendizado sobre o sistema de avaliação da educação superior, tendo em vista que o trabalho prático propiciado pelo estudo consolidou e corroborou o conteúdo teórico levantado. Pela importância da Matriz de Estrutura Lógica e do Modelo Lógico como instrumentos que podem ser adotados em diversos estudos na área de avaliação de políticas públicas, espera-se que este trabalho possa inspirar outras pesquisas.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Teoria do Programa; Matriz de Estrutura Lógica; Modelo Lógico.

Representation of the higher education quality assessment through the Program Theory

This article proposes a representation of the Program Theory. The study focuses on the development of the Logical Structure Matrix and on the representation of the program for evaluating the quality of Brazilian higher education through the Logical Model. Since quality education is a valuable asset for a country, as it defines its future and that of its people, the representation of the program for evaluating the quality of higher education in the light of the Program Theory, through the Logical Model and the development of the Logical Structure Matrix contributed to the consolidation of the understanding of the higher education evaluation system, considering that the study identified the causal path of the intervention, the cause-effect links between the elements and the possible results that generate political learning, promote social change and ensure the sustainability of the program. Thus, the results strengthened the learning about the evaluation system of higher education, considering that the practical work provided by the study consolidated and corroborated the theoretical content raised. Due to the importance of the Logical Structure Matrix and the Logical Model as instruments that can be adopted in several studies in the area of public policy evaluation, it is expected that this work can inspire other research.

Keywords: Evaluation of Public Policies; Program Theory; Logical Structure Matrix; Logical Model.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **07/01/2021**

Approved: **22/03/2021**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Marcelo Feijó Martins 

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/6774210381395309>
<http://orcid.org/0000-0003-0215-2078>
m_feijo@yahoo.com.br

Suely de Fátima Ramos Silveira 

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/4041789153483476>
<http://orcid.org/0000-0002-1303-7190>
sramos@ufv.br

Danielle Dias Sant Anna Martins 

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8729837918054023>
<http://orcid.org/0000-0001-6882-4493>
danielledias@ufv.br



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2021.001.0022

Referencing this:

MARTINS, M. F.; SILVEIRA, S. F. R.; MARTINS, D. D. S.. Representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior através da Teoria do Programa. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.12, n.1, p.265-277, 2021. DOI:

<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.001.0022>

INTRODUÇÃO

Este estudo foca o programa de avaliação da qualidade da educação superior no Brasil no ano de 2018, visto que esta é a avaliação mais atual feita pelo programa até o momento da realização da pesquisa e servirá de base para as análises.

A educação superior de qualidade tem sua importância para a formação das pessoas, para a construção de um modelo de sociedade, bem como para o desenvolvimento e progresso do país. Nesse sentido, a educação de qualidade é um ativo valioso para um país, pois define seu futuro e de seu povo.

As políticas públicas educacionais têm sido desenvolvidas, em grande parte, com base nos resultados apurados pelos testes de larga escala, como forma de se obter informações sobre a qualidade da educação.

A avaliação tem sua finalidade destacada no aprimoramento da política ou programa público, no suprimento de informações à gestão pública, na apresentação das conclusões e recomendações sobre a política, na prestação de contas à sociedade e na extração de lições sobre a aprendizagem política. Desse modo, a avaliação pode analisar a maneira que a política está sendo conduzida (processos) ou os efeitos e impactos produzidos para os seus beneficiários (resultados da política), comparando-a a um conjunto de padrões (explícitos ou implícitos) previamente estabelecidos, no sentido de trazer possíveis contribuições para a melhoria da política ou programa (WEISS, 1988).

A avaliação do programa se dá por meio dos indicadores da educação superior, que são os instrumentos utilizados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) para medir a qualidade do ensino superior no Brasil. Eles são expressos em escala contínua e têm relação direta com o Ciclo Avaliativo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que compreende a avaliação periódica de cursos de graduação, com referência nos resultados trienais de desempenho de estudantes, determinando as áreas de avaliação e os cursos a elas vinculados (BRASIL, 2019a).

Diante do contexto exposto, esta pesquisa teve como objetivos o desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica e a representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior brasileira pelo Modelo Lógico, a partir da definição da Teoria do Programa. Cabe destacar, portanto, a importância da Matriz de Estrutura Lógica e do Modelo Lógico como instrumentos de planejamento e orientação na área de avaliação de programas e políticas públicas.

Espera-se que esta pesquisa seja relevante para a produção de conhecimento científico e traga contribuições tanto ao campo teórico da política pública como ao campo empírico, tendo em vista que buscou compreender e representar a dinâmica de um programa público federal muito importante.

Na sequência, apresenta-se o referencial teórico, a metodologia, a definição da Teoria do Programa, a Matriz de Estrutura Lógica, e o Modelo Lógico do programa, seguidos pela discussão dos resultados e conclusão.

REVISÃO TEÓRICA

Programa de avaliação da educação superior brasileira

Os indicadores de qualidade da educação superior são importantes instrumentos de avaliação da educação superior brasileira, sendo expressos em escala contínua com cinco níveis de conceituação (BRASIL, 2019b). O Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior. O Conceito Preliminar de Curso (CPC) é um outro indicador de qualidade, porém avalia os cursos de graduação. Seu cálculo é baseado na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes ao corpo docente, instalação física e recursos didático-pedagógicos. Por sua vez, o indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes é o Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Por fim, o Conceito Enade se caracteriza por ser um indicador de qualidade que avalia os cursos por intermédio dos desempenhos dos estudantes no Enade. O cálculo e divulgação desse indicador ocorrem anualmente para os cursos com pelo menos dois estudantes concluintes participantes do exame (BRASIL, 2019a).

Os indicadores de qualidade têm relação direta com o Ciclo Avaliativo do Enade, que compreende a avaliação de cursos de graduação em suas respectivas áreas de conhecimento, com referência nos resultados trienais da avaliação de desempenho dos estudantes (BRASIL, 2019b).

O Sinaes é composto por três componentes principais: avaliações das Instituições de Ensino Superior (IES), dos cursos e do desempenho dos estudantes. Por meio do sistema, todos os aspectos que giram em torno desses três eixos, em especial, o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos estudantes, a gestão da instituição, criação de cursos, a expansão de vagas, o corpo docente e as estruturas físicas, são avaliados. O sistema de avaliação utiliza também ferramentas complementares para a avaliação das instituições e dos cursos: a autoavaliação, a avaliação externa, e os dados oriundos do censo da educação superior e do cadastro das instituições de ensino superior e seus respectivos cursos. Através da integração desses instrumentos de avaliação adotados, são atribuídos alguns conceitos a cada uma das dimensões avaliadas e ao conjunto das mesmas (BRASIL, 2004).

Na avaliação da IES, tanto interna como externa, são consideradas as seguintes dimensões: missão da instituição, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), políticas para ensino, pesquisa e extensão, responsabilidade social, comunicação com a sociedade, políticas de pessoal e de atendimento aos estudantes, organização da gestão, infraestrutura, planejamento da avaliação e sustentabilidade financeira. Quanto à avaliação dos cursos, as dimensões analisadas estão relacionadas à organização didático-pedagógica, ao perfil do corpo docente e às instalações físicas. No que concerne à avaliação dos estudantes, a análise está voltada para os aspectos relacionados ao desenvolvimento/formação e desempenho dos mesmos. Desse modo, os principais objetivos da avaliação da educação superior envolvem melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação acadêmica; melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta, além de

promover a responsabilidade social das IES, respeitando sua identidade institucional e autonomia (BRASIL, 2017).

Os resultados das avaliações das IES e de seus cursos são publicados e disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC). A divulgação abrange tanto instrumentos de informação para dados do censo, do cadastro, CPC e IGC como os conceitos das avaliações para os atos de Renovação de Reconhecimento e de Recredenciamento de IES e de seus respectivos cursos (BRASIL, 2017).

Por meio dos resultados das avaliações, é possível traçar um panorama da qualidade das IES e dos cursos no país. A coordenação e a supervisão dos processos avaliativos estão a cargo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), enquanto a operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A obtenção das informações, através do Sinaes, permite às IES orientar sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, aos órgãos governamentais, estabelecer políticas públicas, e aos estudantes, pais de alunos, instituições de ensino e público em geral, guiar suas decisões quanto à realidade das instituições e dos cursos (BRASIL, 2004). Além disso, os resultados da avaliação irão subsidiar os processos de regulação, que compreendem Atos Autorizativos e Atos Regulatórios. Os Atos Autorizativos dizem respeito ao credenciamento das IES, autorização e reconhecimento de cursos, ao passo que os Atos Regulatórios estão relacionados ao recredenciamento de IES e renovação de reconhecimento de cursos. Em caso de resultados insatisfatórios serem revelados na avaliação dos cursos, e conseqüentemente das IES, serão estabelecidos encaminhamentos, procedimentos e ações com indicadores, prazos e métodos a serem adotados. Essa iniciativa faz referência a um protocolo de compromisso firmado entre as IES e o MEC, com objetivo de superar eventuais dificuldades apresentadas pela avaliação (BRASIL, 2017).

Avaliação de políticas públicas

A avaliação de uma política pública ou programa é um processo de julgamento da intervenção pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou. Nesse sentido, a avaliação pode analisar a forma que a política está sendo conduzida ou os efeitos e impactos gerados, comparando-a a um conjunto de padrões previamente definidos, visando o aprimoramento do programa, projeto ou política pública (WEISS, 1988).

Para Patton (1988), o mérito da avaliação é a sua utilização, “[...] as avaliações destinam-se a contribuir para o aperfeiçoamento dos programas, para melhorar a sua efetividade, fornecendo informações para que decisões sejam tomadas. Isso é uso. Isso é a responsabilidade do avaliador”.

A avaliação é um processo conduzido durante todo o ciclo de vida de um programa, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito, considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e

estratégias; comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial; determinar a eficiência econômica do programa; determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (COHEN et al., 2004).

As atividades da avaliação podem gerar aprendizado organizacional, uma vez que os erros sejam observados. Daí, apresentam-se alternativas de ação que podem gerar melhorias em termos de eficiência e eficácia. As informações relevantes devem ser monitoradas e analisadas tanto no ambiente interno quanto no externo, pois cria-se um ciclo de *feedback* em que são definidas a continuidade ou a adaptação da política ou programa, com base no aprendizado gerado. Dessa forma, a avaliação se apresenta como uma estratégia de aprendizagem valiosa, que possibilita ampliar o conhecimento sobre a lógica da intervenção e suas atividades, bem como sobre os resultados (NEWCOMER et al., 2015).

Não obstante, a avaliação contribui também para a promoção da transparência e da *accountability*, comprovando os impactos e resultados das políticas e programas públicos, como meio de obtenção de apoio político e popular.

Numa perspectiva que leva em conta a complexidade das realidades avaliadas, seja no âmbito de sistemas ou, particularmente, de instituições educacionais ou cursos, avaliar e regular o ensino superior, baseado no peso de um indicador isolado, segundo Burlamaqui (2008), corresponderia a uma ação reducionista que não consideraria outros possíveis elementos importantes, de ordem qualitativa e quantitativa, relativos aos resultados e processos, relevantes para o conhecimento do sistema e a tomada de decisão. Logo, a complexidade das realidades avaliadas requer um sistema de avaliação também complexo, formado por tipos diferenciados de variáveis, que possam ser analisados em sua relação e possibilitar um conhecimento completo do sistema de ensino superior em suas várias dimensões, podendo auxiliar nos processos de tomada de decisão.

Tendo em mente que as práticas de avaliação na análise das políticas públicas podem assumir múltiplas dimensões, a escolha de um determinado modelo dependerá de uma série de circunstâncias a serem levadas em consideração na concepção do modelo de avaliação, pois as avaliações podem distinguir-se umas das outras em razão de inúmeros critérios, que vão desde o prazo para sua realização, passando por objetivos almejados até a definição da escala e nível hierárquico organizacional que se destinam.

Em suma, a avaliação de programas ou políticas públicas deve ser entendida como importante ferramenta de avanço no processo de tomada de decisão, permitindo aos gestores públicos possuírem informações de mais qualidade, que, posteriormente, possam ser utilizadas para melhorar a concepção de um programa e sua implementação. Além disto, melhores decisões fazem com que o gasto público seja otimizado nas várias atividades objeto da intervenção estatal, permitindo que dificuldades sejam vencidas. A avaliação deve ser considerada como o meio mais adequado de análise de implementação de uma política ou programa, uma vez que, por meio da avaliação, é possível observar criticamente a distância entre os

objetivos pretendidos e aqueles efetivados, detectando as disparidades entre metas e resultados alcançados.

Teoria do programa, modelo lógico e matriz lógica

Num contexto de agravamento da crise fiscal, como se observa no presente momento econômico do país, torna-se ainda mais necessária a avaliação de programas públicos, em virtude da limitação de recursos, o que impõe ao Estado a necessidade imprescindível de se alcançar maior eficiência e melhores resultados nos gastos realizados com programas e políticas públicas. Nesse sentido, a avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas públicos pode se tornar uma ferramenta de gestão crucial para a obtenção de melhores resultados, propiciar melhor utilização dos meios empregados, melhorar o controle dos investimentos governamentais realizados, proporcionar aos gestores informações relevantes para a tomada de decisão, e consequente aprendizagem política para a formulação e implementação de políticas mais consistentes.

De acordo com Rogers et al. (2012), existe um crescente consenso sobre a utilidade da Teoria do Programa para o processo de avaliação de políticas públicas. Conforme Funnell et al. (2011), a Teoria do Programa se constitui em uma teoria explícita, ou um modelo de como uma intervenção, tal como um programa, um projeto, uma estratégia, uma ação, ou uma política, contribui para uma cadeia de resultados intermediários e, finalmente, para os resultados planejados ou obtidos. A Teoria do Programa é composta pela Teoria da Mudança e pela Teoria da Ação. A primeira refere-se ao processo através do qual a mudança ocorre, enquanto a outra, Teoria da Ação, explica como a política é desenvolvida para impulsionar a Teoria da Mudança. A Teoria do Programa deve reunir todo o conhecimento possível acerca da intervenção política, de modo a explicá-la em sua plenitude e permitir a compreensão do funcionamento da política ou programa através de seu desenho. Muitos benefícios são obtidos quando as avaliações são informadas por Teorias de Programas bem desenvolvidas e claras. Os avaliadores podem usar a Teoria do Programa nas avaliações de políticas públicas para definir o tipo de teoria a ser adotada (teoria da implementação ou teoria programática) em conformidade com os objetivos da avaliação, para discernir sobre a qualidade da teoria articulada, ou ainda, para compreender como a teoria pode auxiliar no desenvolvimento do projeto e execução da avaliação, a partir da formulação de perguntas, medição de construtos e explicação causal (WEISS, 1988). Esses aspectos relacionados ao uso da Teoria do Programa fornecem uma estrutura útil para avaliar até que ponto os avaliadores atendem aos mecanismos teoricamente importantes das políticas.

A utilidade da Teoria do Programa provém de seu suporte aos avaliadores no sentido de: clarificar a identificação do problema que uma intervenção política almeja solucionar; desenvolver ou selecionar medidas apropriadas; monitorar a fidelidade da implementação e contabilizar mais especificamente os meios pelos quais uma política pode ser bem-sucedida ou não; e determinar com mais precisão as falhas de teoria, de programa e de implementação que podem ocorrer, o que é crucial para as investigações de causa e efeito. Assim, ao se examinar uma política ou programa é preciso abordar esse conjunto de fatores para que se possa responder às questões sobre como e por quê avaliar.

Por sua vez, o Modelo Lógico é um mecanismo de avaliação de políticas ou programas públicos que expõe de maneira simples e visual o modo como funciona a intervenção política e quais são os resultados e

impactos esperados. O processo de desenvolvimento do modelo lógico se dá a partir da Teoria do Programa vinculada à intervenção. Para Cassiolato et al. (2010), a construção de um Modelo Lógico tem como referência a avaliação voltada para a Teoria do Programa, onde os especialistas no tema destacam a importância de se partir de sua teoria para identificar não somente o que o programa almeja alcançar, mas também como pretende chegar aos seus objetivos. A intervenção é geralmente representada graficamente por diagramas onde estão contemplados os recursos, as atividades, os resultados, as relações de causa e efeito entre os componentes e os fatores externos que podem influenciar a política ou programa.

Muitas são as utilidades que podem ser observadas a partir da elaboração do Modelo Lógico de uma política. Primeiramente, o Modelo Lógico permite comunicar de forma visual e lógica a Teoria do Programa para membros de equipes, gestores de programas, analistas, parceiros e outros *stakeholders* envolvidos. Ainda, ao explicitar a Teoria do Programa e as suposições, o Modelo Lógico ressalta os principais aspectos da política a serem monitorados na fase de implementação. Outra utilidade do Modelo Lógico é subsidiar os avaliadores no desenho e na execução de avaliações, além de propiciar aos gestores do programa mais clareza em relação as perguntas que desejam ver respondidas pelas avaliações. Por fim, o Modelo Lógico pode e deve ser revisado quando a política sofre alterações, assim as mudanças são registradas no decorrer do tempo. Portanto, a utilização do Modelo Lógico possibilita ao gestor o entendimento da intervenção de forma ampla, apoiando na análise dos dados, no planejamento da função de monitoramento, no desenho das avaliações, na formulação de questões relacionadas à avaliação e no próprio diagnóstico dos resultados e impactos planejados.

A Matriz de Estrutura Lógica é também um importante instrumento na compreensão do desenho da avaliação e da Teoria do Programa. Ela estabelece não apenas os insumos, a especificação dos objetivos e resultados esperados, mas também apresenta os resultados intermediários, indicadores, meios de verificação e pressupostos, os quais conduzem ao nexos causal. A Matriz de Estrutura Lógica possui ainda a capacidade de comprovação da veracidade daquilo que foi explicitado através do Modelo Lógico. Evidentemente, Matriz de Estrutura Lógica e Modelo Lógico são instrumentos relacionados que se complementam, porém correspondem a objetivos diferentes, isto é, à Matriz Lógica cabe o planejamento de programas, enquanto ao Modelo Lógico, a avaliação de programas (CASSIOLATO et al., 2010). Nesse cenário, destacar ambos os instrumentos são essenciais para apresentar uma proposta de planejamento da política e de orientação da sua avaliação.

METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa adotada no desenvolvimento deste artigo se baseou na pesquisa textual e em exemplos obtidos ou desenvolvidos no sentido de explorar como os assuntos discutidos foram abordados nas avaliações da teoria dos programas, o que caracterizou a abordagem qualitativa adotada na pesquisa. De forma a atender aos objetivos do estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, a partir de consultas realizadas junto à legislação pertinente, sítios eletrônicos e materiais que forneceram informações sobre o programa de avaliação da qualidade da educação superior e que auxiliaram na sua

melhor compreensão.

Quanto aos procedimentos, adotou-se o Método do Marco Lógico (MML), que é uma metodologia desenvolvida pela *United States Agency for International Development (USAID)*, agência americana para desenvolvimento social internacional, e amplamente utilizada por organizações internacionais de apoio e fomento ao desenvolvimento (BROSE, 2010). A Matriz de Estrutura Lógica (MEL) é o principal produto desta metodologia e traz consigo a apresentação sistemática, lógica e sucinta dos elementos mais importantes dos programas, projetos e políticas públicas. A MEL permite verificar se determinado programa está bem estruturado, acompanhar sistematicamente e avaliar as intervenções políticas. Por sua vez, para a representação do programa através do Modelo Lógico, adotou-se como base o modelo para programas já existente desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo em vista que o desenvolvimento do modelo se deu para programas de políticas públicas abrangidos pelo Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e segue os moldes dos modelos adotados pelo Banco Mundial (CASSIOLATO et al., 2010). Os procedimentos adotados seguiram, com vistas ao alcance dos objetivos propostos no estudo, as seguintes etapas: i) Coleta e análise de informações para a definição da Teoria do Programa; ii) Desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica; e iii) Representação da intervenção por meio do Modelo Lógico.

RESULTADOS

Os principais documentos utilizados, e referenciados no Quadro 1, propiciaram a definição da Teoria do Programa, e conseqüentemente o estabelecimento da Matriz Lógica e a representação do programa por meio do Modelo Lógico.

Quadro 1: Principais documentos verificados no estudo.

| DOCUMENTO | CONTEÚDO |
|--|---|
| Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 | Dispõe sobre a instituição do Sinaes e dá outras providências |
| Portaria n.º 840, de 24 de agosto de 2018 | Dispõe sobre os procedimentos de competência do Inep referentes à avaliação da educação superior |
| Portaria n.º 586, de 09 de julho de 2019 | Define os indicadores de qualidade da educação superior referentes ao ano 2018, estabelece os aspectos gerais de cálculo, os procedimentos de manifestação das IES sobre os insumos de cálculo e a divulgação de resultados |
| Portaria n.º 945, de 26 de outubro de 2018 | Dispõe sobre o censo da educação superior em 2018 |
| Notas técnicas n.º 37,44,45 e 56 de 2019 | Definem as metodologias de cálculos dos indicadores de qualidade |
| Resumo técnico de 2018 | Divulga e disponibiliza os resultados do censo da educação superior |
| Sinopses Estatísticas da Educação Superior | Fazem referências às IES, aos cursos de graduação, processos seletivos, matrículas e concluintes de cursos |

Para o desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica do programa de avaliação da qualidade da educação superior, foi elaborado o Quadro 2, contendo a finalidade da intervenção, o alvo estratégico do programa, os objetivos específicos, os indicadores de avaliação do programa, os meios de verificação e os pressupostos da intervenção política.

Quanto à Teoria do Programa representada pelo Modelo Lógico que pode ser visualizado na Figura 1, são enfatizados os componentes do sistema, especificamente as entradas, o processo, as saídas e

resultados, bem como os vínculos existentes entre tais componentes. Os fatores externos, também considerados na análise, têm influência sobre o programa, comprometendo o seu desempenho e o atingimento dos resultados e impactos desejados. A seguir, são apresentados a Matriz de Estrutura Lógica (Quadro 2) e o Modelo Lógico (Figura 1) do programa de avaliação da qualidade da educação superior brasileira.

Quadro 2: Matriz de Estrutura Lógica.

| | LÓGICA DA INTERVENÇÃO | INDICADORES DE QUALIDADE | FONTES DE COMPROVAÇÃO | PRESSUPOSTOS |
|------------------------------|--|---|---|---|
| ALVO ESTRATÉGICO | Garantia do padrão de qualidade da educação superior brasileira | - Conceito Preliminar de Curso (CPC) - Índice Geral de Cursos avaliados da instituição (IGC) - Indicador de Diferença entre os Desempenhos observado e esperado (IDD) - Conceito ENADE | - Relatórios do MEC - Relatórios de resultados do INEP - Censo da Educação Superior - Cadastro das IES e seus cursos | - Busca pela melhoria do mérito e valor das instituições - Atingimento da melhoria das áreas, cursos e programas nas três dimensões - Alcance da qualidade desejada da educação superior |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 1 - Avaliar as Instituições de Educação Superior (IES) | Índice Geral de Cursos avaliados da instituição (IGC) | - Relatório de resultados do INEP - Censo da Educação Superior - Cadastro das IES e seus cursos | - Orientação da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social (gestão das IES) - Ampliação da comunicação com a sociedade - Busca de melhoria da qualidade da educação superior - Sustentação financeira - Promoção da responsabilidade social da IES - promoção de políticas diversas |
| | 2 - Avaliar os Cursos de Graduação | Conceito Preliminar de Curso (CPC) | - Relatório de resultados do INEP - Censo da Educação Superior - Cadastro das IES e seus cursos | - Organização didático-pedagógica - Estabelecimento do perfil do corpo docente - Verificação da adequação das instalações físicas |
| | 3 - Mensurar o valor agregado pelo curso de graduação ao desenvolvimento dos estudantes concluintes do curso | Indicador de Diferença entre os Desempenhos observado e esperado (IDD) | - Relatório do MEC - Relatório de resultados do INEP | - Acompanhamento do desenvolvimento/ formação dos estudantes |
| | 4 - Avaliar os cursos de graduação por intermédio dos desempenhos dos estudantes | Conceito ENADE | - Relatório do MEC - Relatório de resultados do INEP | - Verificação do desempenho dos estudantes |

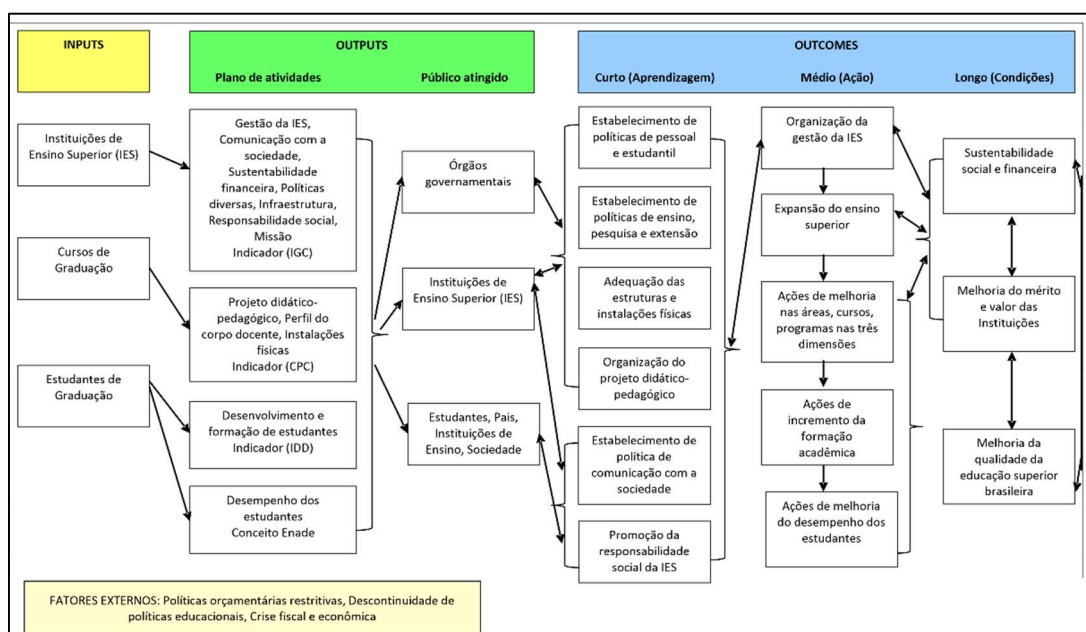


Figura 1: Modelo Lógico.

DISCUSSÃO

A análise das informações contidas nos documentos do Quadro 1, utilizados para a definição da Teoria do Programa, propiciaram reunir todo o conhecimento possível acerca da intervenção política, de modo a explicá-la em sua plenitude e permitir a compreensão do funcionamento do programa através de seu desenho. O conhecimento a respeito da Teoria do Programa auxiliou o desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica e sua representação por meio do Modelo Lógico.

No Quadro 2, é demonstrado, por meio da Matriz de Estrutura Lógica, o planejamento do programa de avaliação da qualidade da educação superior brasileira. O programa tem como finalidade a garantia do padrão de qualidade da educação superior brasileira, a qual é monitorada e avaliada através de seus indicadores que possuem metodologias próprias de cálculo. Os resultados mensurados por meio dos indicadores de qualidade são disponibilizados e podem ser obtidos através das fontes de comprovação. Os pressupostos representam aquelas metas que o programa se destina a alcançar para o cumprimento da finalidade para a qual ele foi criado. Cada objetivo específico do programa é acompanhado e avaliado por seu indicador próprio, tendo suas respectivas fontes de comprovação e contribuindo cada qual para o alcance de suas metas individualizadas, que, juntas, proporcionam o atingimento do alvo estratégico do programa.

A montagem do Modelo Lógico apresentado na Figura 1 destaca as principais características do programa de avaliação da qualidade da educação superior, como o plano de atividades, público atingido e os resultados de curto, médio e longo prazo que podem ser alcançados através do programa, além das relações de causa e efeito que podem ocorrer entre os componentes do sistema.

Deste modo, as IES, os cursos de graduação e os estudantes constituem as entradas do programa de avaliação da qualidade da educação superior brasileira, cujas atividades referem-se às variáveis monitoradas e avaliadas pelos respectivos indicadores. As saídas ou produtos desse sistema alcançam o público beneficiário. Os produtos são transformados, primeiramente, em resultados de curto prazo, os quais proporcionam ao gestor público aprendizagem política e propiciam melhorias ao programa. Os resultados de médio prazo advêm do plano de ações que propiciam ao programa alcançar o impacto social desejado. Já os resultados de longo prazo promovem as condições que dão sustentabilidade ao programa para permanecer vigente no decorrer do tempo. O passo a passo do Modelo Lógico proposto traz o entendimento de que a intervenção é representada por um Modelo Lógico simples, onde estão bem definidos o caminho causal, as relações de causa-efeito e o contexto externo que acaba por influenciar programas, projetos e políticas públicas.

Os Modelos Lógicos utilizados para representar as Teorias dos Programas podem apresentar características distintas quanto aos caminhos causais, ou seja, modelos com um único caminho causal, com múltiplos caminhos causais simultâneos ou ainda com caminhos causais alternativos (MUNTER et al., 2016).

No modelo apresentado nesta pesquisa, pode-se verificar que o mesmo revelou um caminho causal linear único, que pode compreender variações apenas quanto à entrada, atividade, saída, resultado e impacto do sistema. Em algumas intervenções, os Modelos Lógicos simples podem ser apropriados, porém,

em outras nem tanto. No caso aqui proposto, verifica-se que o modelo consegue entregar com clareza o propósito geral do programa de avaliação da qualidade da educação superior e orientações úteis para o desenho e implementação da avaliação. Quando do desenvolvimento do Modelo Lógico da intervenção aqui estudada, buscou-se, à luz da Teoria do Programa, não deixar de fora fatores que podem trazer contribuições para os resultados do programa de avaliação da educação superior. Por outro lado, teve-se o cuidado para não cometer exageros que pudessem levar ao comprometimento da contribuição causal da própria intervenção, o que pode acarretar a falta de informação adequada para o processo de replicação do programa.

De acordo com Munter et al. (2016), os Modelos Lógicos simples tendem a apresentar uma única teoria da mudança, o que foi também observado no Modelo Lógico desenvolvido neste estudo (Figura 1), pois se verifica que não houve meios de agregar as opiniões dos diferentes *stakeholders* no que tange às suas expectativas particulares quanto aos resultados desejáveis, bem como a forma de alcançá-los. Para Newcomer et al. (2015), esses modelos devem ser aplicados em intervenções cujos objetivos podem ser acordados e quantificados com precisão, onde o progresso em direção a eles pode ser mensurado precisamente e onde os colaboradores, as atividades e os resultados produzidos possam ser observados com facilidade.

Segundo Weiss (1997), as entradas, atividades e produtos representados através do Modelo Lógico estão relacionados à execução do programa (teoria da implementação), enquanto a Teoria Programática lida com os mecanismos que intervêm entre a entrega do serviço do programa e a ocorrência de resultados de interesse. Essas relações provavelmente requerem o mapeamento da cadeia causal de um programa, incluindo variáveis mediadoras e moderadoras que vinculam a ação de um programa ao resultado pretendido. Tal fato é constatado no modelo proposto por este artigo, onde fica evidenciado o caminho causal único e os vínculos de causa-efeito entre os componentes do sistema, mais especificamente entre o público atingido e os resultados de curto prazo que possibilitam aprendizagem política aos gestores, bem como entre os resultados de médio e os de longo prazo do programa que permitem alcançar o impacto social proposto pela intervenção e sua sustentabilidade ao longo do tempo. Além disso, o Modelo Lógico enfatiza os vínculos causais entre as metas de conteúdo, o design instrucional, os processos de implementação, o plano de atividades e os resultados, os quais devem ser utilizados para orientar decisões em relação ao desenho e condução da avaliação da qualidade da educação superior brasileira.

Vale também ressaltar que fatores externos, como alguns exemplos apontados no Modelo Lógico (Figura 1), influenciam no desenvolvimento da intervenção política e até mesmo comprometem decisivamente o alcance dos resultados e impactos esperados. Logo, políticas orçamentárias restritivas impõem barreiras quanto ao repasse de recursos para IES públicas, o que compromete seus orçamentos e tem reflexos na qualidade do ensino prestado. Do mesmo modo, atingem as IES privadas e reduzem, por exemplo, o acesso ao financiamento estudantil, refletindo diretamente nas políticas de expansão do ensino superior, as quais figuram como resultados do programa. A descontinuidade de políticas educacionais também é um fator que influi diretamente nos resultados e impactos esperados pela intervenção política,

sendo muito comum nas trocas de governo. Por sua vez, as consequências de crises econômicas e fiscais atingem mais fortemente a execução de programas e políticas públicas, provocando a escassez de recursos, reduzindo investimentos necessários para o programa, limitam as ações programáticas e, por conseguinte, afetam sobremaneira o impacto social almejado pelo programa e sua sustentabilidade.

CONCLUSÕES

A avaliação de programas e políticas públicas tem o caráter de valorizar uma intervenção política planejada, em curso ou terminada, com a finalidade de estabelecer sua pertinência, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade. A avaliação tem um espectro de visão mais amplo de uma intervenção, podendo responder à pertinência dos objetivos e dos efeitos diretos, à eficiência dos meios, à eficácia dos resultados obtidos, aos efeitos imprevistos, assim como ao conhecimento e aprendizagem acumulados.

Nesse sentido, tendo em mente que a educação de qualidade é um ativo valioso para um país, pois define seu futuro e de seu povo, a representação do programa de avaliação da qualidade da educação superior a partir da definição da Teoria do Programa, por meio do Modelo Lógico e do desenvolvimento da Matriz de Estrutura Lógica, contribuiu para uma melhor compreensão do sistema de avaliação da educação superior, uma vez que o estudo identificou o caminho causal da intervenção, os vínculos de causa-efeito entre os elementos e os possíveis resultados que geram aprendizagem política, promovem a mudança social e garantem a sustentabilidade do programa. Logo, um aprendizado prático que fortalece e consolida tudo aquilo que foi aprendido através da teoria.

Finalizando, é relevante destacar a importância da Matriz de Estrutura Lógica e do Modelo Lógico como instrumentos que podem ser adotados em diversos estudos na área de avaliação de políticas públicas. Como sugestão para futuros trabalhos, recomenda-se uma investigação da validade do Modelo Lógico proposto neste estudo, no sentido de checar suas potencialidades e vulnerabilidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Conceito Enade 2018 (atualizado em 19/12/2019)**. Brasília: MEC, 2019a.

BRASIL. **Portaria n.586 de 09 de julho de 2019**. Define os Indicadores de Qualidade da Educação Superior referentes ao ano de 2018, estabelece os aspectos gerais de cálculo e os procedimentos de manifestação das Instituições de Educação Superior sobre os insumos de cálculo e divulgação de resultados. Brasília: DOU, 2019b.

BRASIL. **Decreto n.9235 de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília: DOU, 2017.

BRASIL. **Portaria n.2051 de 9 de julho de 2004**. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. Brasília: DOU, 2004.

BROSE, M.. **Metodologia participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. 2 ed. Porto Alegre: Tomo, 2010.

BURLAMAQUI, M. G. B.. Avaliação e Qualidade na Educação Superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. **Estudos em Avaliação Educacional**, v.19, n.39, 2008.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S.. **Nota Técnica n. 06 (Disoc): Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010.

COHEN, E.; FRANCO, R.. **Avaliação de projetos sociais**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

FUNNELL, S. C.; ROGERS, P. J.. **Purposeful Program Theory: effective use of theories of change and logic models**. Published by Jossey Bass, 2011.

MUNTER, C.; COBB, P.; SHEKELLI, C.. The role of Program Theory in evaluation research: a consideration of the what works clearinghouse standards in the case of mathematics

education. **American Journal of Evaluation**, v.37, n.1, p.7-26, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/1098214015571122>

NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S.. Handbook of Practical Program Evaluation. **Wiley Online Library**, 2015.

DOI: <http://doi.org/10.1002/9781119171386>

PATTON, M. Q.. The evaluator's responsibility for utilization.

Evaluation Practice, v.9, n.2, p.5-24, 1988. DOI:

[https://doi.org/10.1016/S0886-1633\(88\)80059-X](https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80059-X)

ROGERS, P.; HUMMELBRUNNER, R.. **Methodological challenges in using programme theory to evaluate pro-poor and equity-focused programmes**. New York: Unicef, 2012.

WEISS, C. H.. Evaluation for decisions: Is anybody there?

Does anybody care?. **Evaluation Practice**, v.9, n.1, p.5-19,

1988. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0886-1633\(88\)80017-5](https://doi.org/10.1016/S0886-1633(88)80017-5)

WEISS, C. H.. Theory-based evaluation: Past, present, and

future. **New Directions for Evaluation**, 1997. DOI:

<https://doi.org/10.1002/ev.1086>

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Sustenere Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.