



A VALIAÇÃO INSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Andréia Vieira de Mendonça

Créditos do autor: Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação (Faced) da Universidade Federal do Ceará (UFC), Professora de Educação Especial da Prefeitura Municipal de Fortaleza e do Governo do Estado do Ceará. E-mail: andreiavieiramendonca@gmail.com.

Kamila Vieira de Mendonça

Créditos do autor: Doutora em Economia pelo CAEN - Universidade Federal do Ceará (UFC), Professora do LABOMAR/UFC. E-mail: kamilavm@gmail.com.
Eixo: Avaliação Institucional e Políticas Públicas

RESUMO

A avaliação é uma importante ferramenta de planejamento estatal para o aperfeiçoamento dos recursos públicos, da gestão e do controle da sociedade no que se refere às ações do governo. No caso das Instituições de Ensino Superior, são realizadas avaliações institucionais periodicamente. Os resultados dessas avaliações, para que sejam eficazes e eficientes, são fundamentais para melhorar os modelos. Dessa forma, a avaliação institucional, como política pública, serve para medir os resultados das ações realizadas, ou seja, é possível verificar se a ação alcançou os objetivos propostos no planejamento. Pretende-se, nesse trabalho, contribuir para a formulação de política pública voltada às Instituições de Ensino Superior ao discutir a importância da avaliação institucional. Para isso, utilizou-se a base de dados, com informações anuais das Universidades Públicas para o período de 2000 a 2014, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diante dos resultados apresentados, sobre o nível de investimentos, os alunos matriculados e as funções docentes, é imperioso enfatizar a importância da avaliação institucional como recurso para implementação de ações voltadas ao saneamento das dificuldades apontadas pelos estudantes e professores que participam das avaliações.

Palavras-chaves: Avaliação Institucional. Planejamento. Política Pública.

ABSTRACT

The evaluation is an important tool of state planning for the improvement of the public resources, the management and the

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



control of the society with respect to the actions of the government. In the case of Higher Education Institutions, institutional evaluations are carried out periodically. The results of these evaluations, in order to be effective and efficient, are fundamental to improving the models. Thus, institutional evaluation, as a public policy, serves to measure the results of the actions carried out, ie it is possible to verify if the action reached the objectives proposed in the planning. This work intends to contribute to the formulation of public policy focused on Higher Education Institutions in discussing the importance of institutional evaluation. For this purpose, the database was used, with annual information from the Public Universities for the period from 2000 to 2014, from the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira. Given the results presented, on the level of investments, students enrolled and the teaching functions, it is imperative to emphasize the importance of institutional evaluation as a resource for implementing actions aimed at the improvement of the difficulties pointed out by students and teachers who participate in the evaluations.

Key-words: Institutional Evaluation. Planning. Public policy.

Introdução

A escassez de recursos associada às necessidades ilimitadas leva a questões sobre como administrar os poucos recursos dos quais dispomos. Para combater o desperdício e melhorar a qualidade de vida, é preciso ordenar as prioridades e a distribuição dos recursos por meio do planejamento.

A avaliação é uma ferramenta de planejamento estatal importante para o aprimoramento dos recursos públicos, da gestão e do controle da sociedade no que se refere às ações do governo. Segundo Cohen e Rolando (2013), a avaliação auxilia as decisões políticas, buscando soluções teoricamente fundamentadas e que se apoiem na análise de êxitos e fracassos. Além disso, serve para aperfeiçoar o nível de racionalidade das políticas.



A avaliação não deve ser vista como uma iniciativa isolada e independente. Ela faz parte de um processo de planejamento da política, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversas ações com base na eficiência e eficácia. Além disso, analisa os resultados obtidos por essas ações, criando a possibilidade de retificá-las e reorientá-las em direção ao fim proposto.

No caso das Instituições de Ensino Superior, são realizadas avaliações institucionais periodicamente. Os resultados dessas avaliações, para que sejam eficazes e eficientes, são fundamentais para melhorar os modelos. Dessa forma, a avaliação institucional, como política pública, serve para medir os resultados das ações realizadas, ou seja, é possível verificar se a ação alcançou os objetivos propostos no planejamento.

Com este trabalho, pretende-se contribuir para a formulação de política pública voltada às Instituições de Ensino Superior ao discutir a importância da avaliação institucional.

Referencial teórico

Na literatura são abordados diferentes modelos de avaliação de acordo com o objeto que será avaliado.

Segundo Franco (1971 apud COHEN; ROLANDO, 2013), “avaliar é fixar o valor de uma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado”.

Para Musto (1975 apud COHEN; ROLANDO, 2013), avaliação é o “ramo da ciência que se ocupa da análise da eficiência”.

“O objeto da pesquisa avaliativa é comparar os efeitos de um programa com as metas que se propôs alcançar a fim de contribuir para a tomada de decisões subsequentes acerca

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



do mesmo e para, assim, melhorar a programação futura”. (WEISS apud COHEN; ROLANDO, 2013).

Avaliação é

O processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões. (ONU apud COHEN; ROLANDO, 2013).

Um meio sistemático de aprender empiricamente e de analisar as lições aprendidas para o melhoramento das atividades em curso e para o fomento de um planejamento mais satisfatório mediante uma seleção rigorosa entre as distintas possibilidades de ação futura. Isso supõe uma análise crítica dos diferentes aspectos do estabelecimento e da execução de um programa e das atividades que constituem o programa, sua pertinência e eficácia, seu custo e sua aceitabilidade por todas as partes interessadas. (OMS apud COHEN; ROLANDO, 2013).

Para Ramos e Schabbach (2012), as principais questões que devem ser respondidas pelos estudos de avaliação são “em que medida os objetivos propostos na formulação do programa-projeto são ou foram alcançados? Como o programa funciona? Quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados?”

No caso das Instituições de Ensino Superior, a avaliação institucional educacional é um processo que vem despontando com maior intensidade a partir da primeira metade do séc. XX. A avaliação institucional, em geral, se desenvolveu inicialmente no setor empresarial para, em seguida, debruçar-se sobre as escolas e universidades (ANDRIOLA, 1999).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) tem por finalidade a melhoria da qualidade da edu-



cação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

Um objetivo importante na concepção original do SINAES, coerente com a ideia de sistema, é a articulação entre a avaliação e a regulação. Com base nos resultados globais da avaliação, e não em um instrumento único, a regulação seria mais fidedigna, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência essenciais à construção da qualidade do sistema de educação superior (SOBRINHO, 2010).

O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar a avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos e a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações (BRASIL, 2004).

Conforme a legislação pertinente ao SINAES, os processos de avaliação institucional internos e externos deveriam produzir um conjunto de pareceres e informações quantitativos e qualitativos a respeito de cada instituição ou curso, a

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



ser submetido a parecer conclusivo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), e posteriormente às instâncias de regulação. A CONAES foi instituída pelo MEC para coordenar e supervisionar o sistema de avaliação, propiciando-lhe unidade e qualidade. Nos termos da lei que a criou, essa Comissão tem as atribuições de propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos utilizados pelo SINAES; estabelecer diretrizes para a organização e designação das comissões de avaliação; analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; formular propostas para o desenvolvimento de instituições de educação superior, baseadas nas análises e recomendações produzidas no processo de avaliação; articular-se com os sistemas estaduais de educação, estabelecendo ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior (SOBRINHO, 2010).

O controle de aperfeiçoamento das instituições diante das necessidades socioeconômicas e de mercado intensificaram as práticas avaliativas no sentido de mensurar e estimar probabilidades de crescimento. No âmbito da educação, seu interesse se acentuou com a exigência de prestação de contas (accountability) que ganhou espaço nos EUA em meados do século passado. (VIANNA, 1997).

A política de avaliação é foco central na agenda governamental concernente ao cenário da educação superior no Brasil, consiste em ferramenta de atualização pedagógica, organização e implementação de reformas curriculares e subsidia a gestão para a promoção constante da melhoria da qualidade da instituição (NOVAES, 2011).

A cultura avaliativa, de acordo com Andriola (1999), foi mais bem entendida e realizada quando se tornou necessário



se posicionar a respeito da qualidade do ensino diante da expansão e descentralização dos centros educacionais. A resposta da avaliação é um discurso que se compromete com a educação como prática social que, por isso, não apenas concentra expectativas, mas também implica consequências sobre a sociedade.

A respeito do papel da avaliação, Sobrinho (2010, p. 221) analisa:

A avaliação deve ter também o papel de fortalecer estratégias e políticas coerentes com os grandes objetivos nacionais. Por isso, é importante que o sistema de avaliação ponha em foco de reflexão e análise os temas da pertinência e da relevância social dos conhecimentos e da formação, da democratização da educação e, portanto, da equidade, do acesso e da permanência, tendo como referência os valores primordiais e as prioridades da sociedade e das comunidades regionais.

Para que a avaliação institucional seja feita com a função de aperfeiçoar o próprio objeto avaliado, é preciso que exista a negociação entre as partes envolvidas, a fim de que ambos cooperem com o processo e o tornem o mais satisfatório e justo possível. Andriola (1999) aponta algumas características que a avaliação institucional deve se referir e explicitar: os objetivos específicos da avaliação; os aspectos que serão avaliados; os tipos de informações que serão levadas em consideração; a utilização dos resultados da avaliação e a possibilidade de se reavaliar e realimentar os dados para que o processo seja acompanhado.

Além disso, a avaliação institucional pode acontecer de forma interna e externa à instituição no que diz respeito ao envolvimento e direcionamentos dos avaliadores.

A avaliação interna é planejada pela própria equipe da instituição e realizada por avaliadores profissionais, já a avalia-

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



ção externa está relacionada a avaliadores que não fazem parte da instituição, relacionando os componentes mais e menos importantes a serem avaliados, elaborando desde o desenho até o resultado da avaliação.

Andriola (1999) aborda sete fases da avaliação institucional: i) estabelecer a finalidade da avaliação; ii) adotar um modelo teórico e uma concepção de avaliação; iii) deliberar os componentes ou subcomponentes que serão avaliados; iv) determinar os avaliadores e os avaliandos; v) decidir sobre a metodologia da avaliação; vi) prever o modelo de relatório que se produzirá ao término e vii) prever o processo de meta-avaliação. Esse tipo de avaliação se caracteriza por ser processual, integral, sistemática, progressiva, inovadora e científica.

Para que os resultados alcançados sejam válidos e fidedignos é preciso que as fases da avaliação sejam levadas em consideração em sua sequência e características.

Procedimentos metodológicos

O objetivo desse trabalho é discutir sobre a importância da avaliação institucional como instrumento de política pública. Para isso, utilizou-se a base de dados, com informações anuais das Universidades Públicas para o período de 2000 a 2014, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Essa autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) tem como missão “subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país” (INEP, 2017a).



Resultados e discussões

A tabela 1 resume os indicadores financeiros da educação superior, no Brasil, no período de 2000 a 2014.

O investimento público direto por estudante expõe o quanto o setor público investe na educação para cada estudante da rede pública de ensino superior, com valores atualizados para 2014 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Verifica-se que houve uma redução no período de 2002 a 2009, mantendo-se o nível de investimento nos outros anos.

Quanto ao percentual do investimento público direto em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os valores dessa estimativa mantiveram-se entre 0,6 e 0,8, no período do estudo. Esse cálculo não é composto por valores despendidos com aposentadorias, pensões, investimento com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

Com base na estimativa do percentual do investimento público direto em relação ao PIB per capita, percebe-se uma redução no decorrer dos anos, passando de 128,5 no ano 2000 para 80,3 em 2014.

No que se refere à proporção do investimento público direto, esse indicador não apresentou grandes variações no período de estudo.

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



Tabela 1 – Indicadores financeiros educacionais – Educação Superior – Brasil 2000-2014

| Ano | Investimento Público Direto por Estudante R\$ 1,00 | Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%) | Percentual do Investimento Público Direto por Estudante em relação ao PIB per capita (%) | Proporção do Investimento Público Direto (%) |
|------|--|---|--|--|
| 2000 | 21.341 | 0,7 | 128,5 | 20,1 |
| 2001 | 21.089 | 0,7 | 125,7 | 19,6 |
| 2002 | 19.531 | 0,8 | 117,1 | 20,4 |
| 2003 | 17.067 | 0,7 | 98,5 | 19,4 |
| 2004 | 16.157 | 0,6 | 89,1 | 18,3 |
| 2005 | 17.409 | 0,7 | 92,9 | 19,2 |
| 2006 | 18.023 | 0,7 | 90,9 | 16,7 |
| 2007 | 19.044 | 0,7 | 90,3 | 16,8 |
| 2008 | 17.602 | 0,7 | 78,4 | 15,9 |
| 2009 | 19.769 | 0,7 | 86,9 | 16,2 |
| 2010 | 21.013 | 0,8 | 84,8 | 16,4 |
| 2011 | 22.389 | 0,8 | 88,3 | 17,6 |
| 2012 | 20.335 | 0,8 | 80,5 | 17,3 |
| 2013 | 22.753 | 0,8 | 88,9 | 18,2 |
| 2014 | 21.875 | 0,8 | 80,3 | 19,3 |

Fonte: Elaborado pelos autores. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2017b).

“Notas: 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras; 2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado; 3 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu).”



Ainda com base nas estatísticas do Inep, no Censo da Educação Superior, realizado anualmente, verificou-se um aumento do número de matrículas em cursos de graduação da rede pública, no período de 2000 a 2014. O número de concluintes em cursos de graduação, de 2003 a 2014, manteve-se estável; assim como o número de funções docentes em tempo integral. (INEP, 2017c).

Diante dos resultados apresentados, é imperioso enfatizar a importância da avaliação institucional como recurso para implementação de ações voltadas ao saneamento das dificuldades apontadas pelos estudantes e professores que participam das avaliações.

Considerações finais

Avaliar é uma condição indispensável para a gestão de programas e projetos que envolvem a sociedade, pois proporciona conhecimento a respeito da ação realizada, oferece informações para investigar a efetividade da direção escolhida e torna possível a correção de decisões. A prática de avaliação permite verificar a pertinência, a consistência, a coerência e a viabilidade dos programas públicos.

Dessa forma, a avaliação institucional deve oferecer informações importantes para alterar os processos que determinam a eficiência e a eficácia das políticas sociais. Esse princípio coloca a avaliação institucional como um recurso relevante para a decisão política.

Referências

ANDRIOLA, W. B.; ANDRIOLA, C. G. **Avaliação da qualidade educacional da Faculdade de Educação (FACED) da Uni-**

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO



versidade Federal do Ceará (UFC). In *Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais*. Rio de Janeiro. V.17, n.62, p. 153 – 168. Jan/Mar 2009.

BRASIL. Lei nº.10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.** Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1.

COHEN, E.; ROLANDO, F. **Avaliação de projetos sociais.** 11. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes.** *Avaliação (Campinas)* [online]. 2010, vol.15, n.1, pp.195-224. ISSN 1414-4077. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>>. Acesso em: 03 de 1º de 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Conheça o inep.** Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep>>. Acesso em: 17 ago. 2017a.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Investimentos públicos em educação.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/investimentos-publicos-em-educacao>>. Acesso em: 17 ago. 2017b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 17 ago. 2017c.

NOVAES, A. de O. Avaliação do desempenho docente: uma experiência formativa para alunos e professores. **Estudos em avaliação educacional.** São Paulo, v. 22, n. 48, jan./abr. 2011. Disponível em <<http://www.fcc.org.br>>. Acesso em 20 de ago de 2017.



RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

VIANNA, H. M. **Avaliação**: considerações teóricas e posicionamentos. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 16, p. 5-35, jul./dez. 1997.

ORGANIZADORES

MARIA ISABEL FILGUEIRAS LIMA CIASCA • RAIMUNDO HÉLIO LEITE • JOCYANA CAVALCANTE DA SILVA • LUCAS MELGAÇO DA SILVA
NÁGILA RABELO DE LIMA • MARIA AUREA • MONTENEGRO ALBUQUERQUE GUERRA • PABLO CARVALHO DE SOUSA NASCIMENTO
RITA DE FÁTIMA MUNIZ • VERA LÚCIA PONTES JUVÊNCIO