

A reforma do Estado Brasileiro: do regulatório ao avaliador como precursor da criação do SINAES

Lourdes Maria Rodrigues Cavalcanti¹
Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra²

Resumo: Este artigo aborda a Reforma do Estado Brasileiro, ocorrida no ano de 1998, quando teve início, no Brasil, a implantação do Estado regulador e avaliador, que instituiu marcos regulatórios e de avaliação direcionados à educação superior, notadamente, a do setor público. É uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e descritiva. A Reforma Administrativa do Estado brasileiro, ocorrida no ano de 1998, foi uma modificação estrutural do Estado que, além de implantar a gestão por resultados, foi fundamental para o aperfeiçoamento da governabilidade democrática. O processo culminou com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, em 2004. O modelo de Estado Gerencial permitiu que marcos regulatórios e avaliativos direcionados à educação superior nacional, fossem planejados, concebidos, implantados e aperfeiçoados, a partir da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, que, através das suas funções de Estado regulador e avaliador, precedeu a criação do SINAES. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior coloca desafios às Instituições de Educação Superior - IES ao mesmo tempo em que também tem desafios que deverão ser enfrentados para o seu aperfeiçoamento como sistema de avaliação. Portanto, o Estado Brasileiro segue com um modelo de avaliação tendo como principais desafios a consolidação da cultura de avaliação, a internacionalização e acreditação do sistema educativo nacional.

Palavras-Chave: Reforma; Estado Brasileiro; Educação Superior; Avaliação; SINAES.

¹ Mestranda em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - MPPGAV do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa, Brasil, e-mail: lourdesrcavalcanti@gmail.com

² Investigadora de Pós-Doutoramento pela Universidade do Porto. Professora Associada e Investigadora do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa, Brasil, e-mail: gracinhavieira@yahoo.com.br

The Reform of the Brazilian State: from the regulatory to the appraiser as a precursor of the creation of SINAES

Abstract: This article deals with the Brazilian State Reform, which took place in 1998, when the implementation of the regulatory and evaluating State was initiated in Brazil, which established regulatory and evaluation frameworks for higher education, notably that of the public sector. It is a qualitative, bibliographic and descriptive research. The Brazilian Administrative Reform, which took place in 1998, was a structural modification of the State, which, in addition to implementing management by results, was fundamental for the improvement of democratic governance. The process culminated in the creation of the National System for the Evaluation of Higher Education (SINAES) in 2004. The Management State model allowed regulatory and evaluative frameworks for national higher education to be planned, conceived, implemented and perfected as of the Reformation Administrative Council of the Brazilian State, which, through its functions as regulatory and evaluating State, preceded the creation of SINAES. The National System for the Evaluation of Higher Education poses challenges to Higher Education Institutions (HEIs) while also facing challenges that must be addressed in order to improve them as an evaluation system. Therefore, the Brazilian State follows with an evaluation model having as main challenges the consolidation of the evaluation culture, the internationalization and accreditation of the national educational system.

Keywords: Reform; Brazilian State; College education; Evaluation; SINAES.

Introdução

O processo de construção, concepção e evolução das políticas, regulações e mecanismos de avaliação da educação superior no Brasil teve início no final do período da ditadura militar, evoluindo desde então, havendo em alguns momentos um real avanço na construção dessas políticas, e em outros, percebeu-se que aspectos políticos, econômicos e sociais causaram retrocessos. A partir da década de 1980, o Estado Brasileiro começou a criar instrumentos e mecanismos na tentativa de regular e avaliar a educação superior do setor público, tendo como marco regulatório inicial desse período, a criação do GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - no ano de 1986, considerado o primeiro ato concreto, por parte do Estado, voltado para a regulação e controle da educação superior no país.

A Reforma Administrativa do Estado brasileiro, ocorrida no ano de 1998, foi uma modificação estrutural do Estado que, além de implantar a gestão por resultados, foi fundamental para o aperfeiçoamento da governabilidade democrática, pois através da instituição de mecanismos de responsabilização, avaliação e transferência da administração pública, proporcionou a participação, autonomia e a descentralização em suas diretrizes. (CASTRO, 2007).

Conforme nos diz Werthein (2003, p.22), a reforma gerencialista do Estado Brasileiro propôs alterações na forma de gestão das universidades, porém, por conta de sua estrutura excessivamente burocrática – houve, e ainda há – uma grande dificuldade

em se implantar o modelo gerencialista de gestão porque a pesada burocracia se transforma em estruturas conservadoras e resistentes à mudança.

O ponto de partida desta investigação é a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, ocorrida no ano de 1998; foram elaborados Quadros que situam historicamente a concepção, construção e evolução de políticas, regulações e mecanismos de avaliação da educação superior nacional, comprovando que o cenário socioeconômico e histórico da Reforma Gerencialista do Estado precedeu a criação do SINAES.

Esta investigação em relação à abordagem, é pesquisa qualitativa, que no dizer de Gerhardt & Silveira (2009, pp. 31-32), é uma pesquisa que busca explicar a causa das coisas, sugerindo o que é conveniente ser feito, sem quantificar valores; quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa descritiva, sendo que Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 102) apontam que os estudos descritivos buscam especificar propriedades, características e traços importantes de um fenômeno analisado; e quanto aos meios, é pesquisa bibliográfica, pois, conforme Sá-Silva, Almeida & Guindani (2009, pp. 5-6), a pesquisa bibliográfica remete às contribuições de diferentes autores sobre determinado tema, atentando para as fontes secundárias. Esta pesquisa utilizou fontes de material já elaborado, constituído principalmente por livros, artigos e materiais disponíveis na *internet*.³

Reforma da Administração Pública e Reforma do Estado Brasileiro: a Gestão Pública por Resultados

Segundo Abrucio (2007), para combater o legado do período militar (endividamento, politização e fragmentação das empresas públicas), as mudanças mais profundas em relação à reforma do estado brasileiro tiveram início com a promulgação da constituição de 1988, que deu ênfase à democratização do estado, à descentralização e à profissionalização da burocracia.

dez anos após a promulgação da constituição federal de 1988, foi instituída a emenda constitucional nº 19/1998, de 06/06/1998, que implantou a reforma administrativa do estado brasileiro, com o objetivo de “modernizar e aumentar a capacidade da máquina administrativa estatal, visando a busca da eficiência e da qualidade no atendimento aos seus cidadãos” (Bresser Pereira, 2007), redefinindo o papel do estado, para que fosse possível fortalecer as suas funções, na regulação dos mercados e no incentivo às atividades sociais de interesse da coletividade.

A reforma da administração pública deve ser situada como relevante dimensão de um processo mais amplo, que é o da reforma do Estado brasileiro, que compreende três componentes fundamentais: o equacionamento da crise financeira do Estado, a revisão do estilo de intervenção do Estado na economia e finalmente, a recuperação da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas pelo aparelho do Estado. (Brasil,1998)

No modelo gerencial de administração pública, de acordo com Carvalho (2009), o governo financia os resultados, além de conceder recursos, devendo adotar

³ *Internet* – sistema global de rede de computadores interligadas que utilizam um conjunto próprio de protocolos (*Internet Protocol Suite* ou TCP/IP), no qual milhões de empresas privadas, públicas, acadêmicas e de governo, com alcance global, estão ligadas por uma ampla variedade de tecnologias de rede eletrônica, sem fios e óticas, e disponibilizam grande volume de recursos de informação e serviços.

mecanismos de avaliação e de aferição de resultados para que, através de *rankings*⁴ classifiquem e tornem públicos os efeitos.

Ball (2004), observa que na Gestão Pública por Resultados, os Estados sofreram uma mudança em seu papel de provedores, passando para o de reguladores das políticas públicas, atuando como auditores, avaliando os resultados alcançados pelos mercados internos, em um ambiente no qual os órgãos de gerenciamento central se baseiam em sistemas de monitoramento e produção de informações, sendo um processo de pragmatismo racional, com meio e fim, privilegiando a eficiência e a produtividade. O autor afirma ainda que, para se alcançar uma boa prática de gestão pública por resultados, é preciso a implementação de mecanismos de avaliação institucional, a saber: o planejamento estratégico das ações governamentais, organizadas em projetos ou em programas; a ampliação da flexibilidade gerencial; o desenvolvimento de indicadores de desempenho e, por fim, a avaliação de desempenho, que além de medir as metas estabelecidas, fornece subsídios à retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais.

Foi neste contexto, considerado a partir do final da ditadura militar no Brasil, que ocorreu a concepção, construção e evolução de políticas, regulações e mecanismos de avaliação direcionados à Educação Superior no Brasil, a partir da década de 1980.

Políticas, Regulações e Mecanismos de Avaliação da Educação Superior do Brasil: do PARU ao SINAES

Percebeu-se pelo contexto histórico e socioeconômico, que as políticas e regulações destinadas à avaliação da educação superior, no Brasil, a partir da década de 1980, foram sendo aperfeiçoadas na medida em que ocorreu a transição da ditadura militar para o Estado Democrático, processo político que trouxe consigo a instituição do Estado Gerencialista, estabelecendo novos paradigmas e desafios para a gestão do Serviço Público, com reflexos indiscutíveis em relação à forma como a Educação Superior Pública passou a ser vista, concebida, pensada e planejada.

O Quadro 1 esquematiza como se deu o processo de construção dos marcos regulatórios, a partir da década de 1980, do Programa de Avaliação da Reforma Universitária-PARU ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior-SINAES.

QUADRO 1 – Linha de Tempo de construção e evolução de políticas, regulações e mecanismos de avaliação da Educação Superior no Brasil

ANO	MARCO REGULATÓRIO
1983	PARU – Programa de Reforma Universitária – desenvolvido no final do governo militar, por iniciativa do Conselho Federal de Educação; foi desativado um ano após sua instauração.
1985	CNRES – a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior foi instituída através do Decreto 91.177/1985.
1986	GERES – o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior foi instituído através da Portaria 100/1986.
1993	PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras foi instituído através do Decreto 2.026/1996.

(Continua)

⁴ *Ranking(s)* – classificação que ordenadamente segue alguns critérios específicos; posição que algo ou alguém ocupa em uma escala que destaca o mérito.

(Conclusão)

1995	ENC – Exame Nacional de Cursos – conhecido como “o Provão” foi instituído através da MP 967/1995, através da Lei 9.131/1995.
1996	LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996.
2004	SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – foi instituído através da Lei 10.861/2004.
2004	Portaria nº 2.051/2004, do MEC - Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
2006	Portaria nº 1.027,2006, do MEC - Dispõe sobre o banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências.
2017	Decreto nº 9.235/2017 - 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.
2017	Portaria nº 1.382/2017, do MEC - aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e à distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.
2017	Portaria nº 1.383/2017, do MEC - Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.
2017	Instrução Normativa nº 1/2017, do MEC - Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa <i>in loco</i> pelo INEP, a partir da vigência das Portarias nº 1.382 e nº 1.383, de 31 de outubro de 2017.
2017	Instrução Normativa nº 2/2017, do MEC - Regulamenta os artigos 5º, 6º, 8º, 11, 13, 16, 20, 22, 24, 27, 28, 32, 33, 34 e 40 da Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017.
2017	Portaria nº 19/2017, do MEC - Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.
2017	Decreto 9.057/2017 - Regulamenta a educação superior no Brasil. Esse decreto trouxe significativa modernização com a flexibilização de procedimentos regulatórios e atribuição progressiva de prerrogativas de autonomia universitária às instituições que demonstrem elevada qualidade nos procedimentos avaliativos.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

O PARU foi criado em 1983, no final do Regime Militar, por iniciativa do Conselho Federal de Educação sendo desativado um ano após sua instauração; tinha o objetivo de avaliar a Reforma Universitária de 1968.

Por sua vez, a CNRES, instituída através do Decreto 91.117/1985, produziu um Relatório intitulado “Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira”, em que

foram apresentadas algumas sugestões de reformulação, através de ações pontuais, inclusive, com a proposta de algumas ações emergenciais.

Na série temporal do Quadro 1, destaca-se a criação do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES - através da portaria nº 100/1986, cujo ponto de partida foi o relatório da CNRES. O resultado do GERES foi apresentado em um relatório com dois anexos e dois anteprojetos (Reformulação das Universidades Federais e Reformulação das funções do CFE – Conselho Federal de Educação), motivo pelo qual o GERES é considerado o marco inicial da elaboração de normas de regulação e controle da educação superior. Sua proposta de reformulação da legislação ficou restrita apenas à Educação Superior do setor público, e, em relação ao ensino superior do setor privado, deixou a prerrogativa ao próprio mercado, que faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. (Barreyro & Rothen, 2008)

A LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, de 20/12/1996, promoveu algumas mudanças no ensino superior, dentre as quais Pereira e Forte (2008, p. 109) destacam: autorização de cursos sequenciais; liberdade de seleção de ingresso de alunos; abertura a instituições não universitárias (centros universitários, faculdades integradas, faculdades, escolas superiores, institutos superiores e centros tecnológicos) para oferecerem educação superior; existência de universidades especializadas por campo de saber; autonomia às universidades, com permissão para a criação, organização e extinção de seus cursos de graduação, criação de processo regular de avaliação do ensino pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

A regulação da educação superior encontrava-se, então, em um grau de conhecimento e maturidade adequados ao aperfeiçoamento dos instrumentos destinados a este fim, o que culminou com a criação SINAES - Sistema Nacional de Educação de Avaliação da Educação Superior, através pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

O Quadro 2 contém os instrumentos do SINAES por ocasião de sua criação, no ano de 2004.

QUADRO 2 - Instrumentos do SINAES em 2004

INSTRUMENTOS DO SINAES - 2004
Autoavaliação – conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação)
Avaliação externa
ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Avaliação dos cursos de graduação – IGC e CPC IGC – Índice Geral de Cursos CPC – Conceito Preliminar de Cursos
Instrumentos de informação (censo e cadastro) Censo da Educação Superior Cadastro de cursos e instituições

Fonte: Adaptado de Brasil (2004, pp.133-140).

O SINAES é uma política pública, criada em 2004, sendo formada por três componentes: a Avaliação Institucional das IES - AI, a Avaliação dos Cursos de Graduação e a Avaliação de Desempenho dos Estudantes.

1) A Avaliação das IES – AI – utiliza-se de dois processos, a saber: a Autoavaliação, conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação) de cada instituição e a avaliação externa, realizada pelo INEP/MEC. Em relação à Autoavaliação – conduzida pela CPA (Comissão Própria de Avaliação), cada instituição realiza uma autoavaliação, que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de mecanismos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. A autoavaliação articula um estudo reflexivo segundo o roteiro geral – proposto em nível nacional – acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro e censo. O relatório da autoavaliação deve conter todas as informações e demais elementos constantes no roteiro comum de base nacional, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico. Esses aspectos devem guiar o processo de avaliação e identificação dos meios e recursos necessários para a melhoria da IES, bem como uma análise de acertos e equívocos do próprio processo de avaliação. Por sua vez, a Avaliação externa é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em áreas específicas, portadores de ampla compreensão sobre instituições universitárias, que são designados pelo INEP/MEC.

2) A Avaliação dos Cursos de graduação é feita através da medição de dois índices: o IGC e CPC. O IGC – Índice Geral de Cursos – é obtido através da média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição, sintetizando num único indicador, a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma instituição de ensino, sendo divulgado anualmente, pelo MEC, imediatamente após a divulgação dos resultados do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes - ENADE. Por sua vez, o CPC – Conceito Preliminar de Curso – é um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação. Seu cálculo e divulgação ocorrem no ano seguinte ao da realização do ENADE, com base na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta – corpo docente, infraestrutura e recursos didáticos-pedagógicos – conforme orientação técnica aprovada pela CONAES – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

3) A Avaliação do Desempenho dos Estudantes é feita através do ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – que avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação, sendo obrigatório; a situação de regularidade deve constar no histórico escolar do aluno, tendo, entre outros objetivos, o de avaliar, comparativamente, a formação oferecida pela IES aos estudantes das respectivas áreas avaliadas. O ENADE obedece a um ciclo de avaliação, por área, tendo cada um, regulamentação específica.

É oportuno ressaltar que as duas principais funções das avaliações conduzidas pelo SINAES são a regulação, que ocorre através das funções de supervisão, fiscalização e decisões de credenciamento, e a avaliação propriamente dita, que se orienta para a missão institucional da educação superior.

Os principais objetivos do SINAES, são: melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta; identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; e promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional. A lei que o instituiu reafirmou o caráter de regulação da qualidade do ensino superior, colocado à disposição da sociedade na sua forma pública e privada, pois o credenciamento e o recredenciamento de cursos e instituições ficaram, desde então, submetidos ao SINAES. A lei 10.861/2004, no § 2º do artigo 10 determina que:

O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades: I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior. (Brasil, 2004, p. 139).

No Quadro 3 encontram-se elencados os instrumentos do SINAES, em vigor após a emissão da Nota Técnica 16/2017/CGACGIES⁵/DAES⁶, em 15/12/2017:

QUADRO 3 - Instrumentos do SINAES, a partir de 2017

INSTRUMENTOS DO SINAES - 2017	
IAIE	– Instrumento de Avaliação de Instituições de Ensino - Presencial e à Distância CIfaixa – Conceito Institucional Faixa CIcontínuo – Conceito Institucional Contínuo
IACG	– Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e à Distância CCfaixa – Conceito de Curso Faixa CCcontínuo – Conceito de Curso Contínuo
ENADE	– Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

Fonte: INEP, 2017.

No Quadro 4 é possível acompanhar a evolução do SINAES, demonstrando que, como é próprio da Gestão por Resultados, o Sistema de Avaliação evoluiu, aperfeiçoando seus instrumentos e indicadores para se adequar às demandas diagnosticadas nos processos de avaliação.

QUADRO 4 – Evolução do SINAES

EVOLUÇÃO DO SINAES	
ANO	AÇÃO
2004	Criação do SINAES.
2005	BASIS – Banco de Dados de Avaliadores.
2008	É instituído o CPC – Conceito preliminar de Curso, para fins de renovação e reconhecimento de cursos de graduação.
2009	O ENADE passou a ser censitário.
2010	Criação do BNI – Banco Nacional de Itens, que tem por objetivo armazenar questões que possibilitem estimar com maior precisão a proficiência dos estudantes com relação a conteúdos programáticos, habilidades e competências, de acordo com o previsto nas diretrizes curriculares nacionais dos respectivos cursos de graduação.
2011	Dados do ENEM substituem aplicação do ENADE aos ingressantes e aplicação do exame ENADE para concluintes de cursos de graduação.
2012	Homologação do Novo Instrumento de Avaliação de Cursos.
2013	Revisão dos questionários do Estudante e do Coordenador com base no instrumento de avaliação de cursos.
2014	Produção do Manual do Estudante.

(Continua)

⁵ CGACGIES – Coordenação Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior.

⁶ DAES – Diretoria de Avaliação da Educação Superior.

(Conclusão)

2015	O Novo Instrumento de Avaliação é dividido em cinco eixos: Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional; Eixo 3 – Políticas Acadêmicas; Eixo 4 – Políticas de Gestão; Eixo 5 – Infraestrutura.
2017	Nota Técnica 16/2017/CGACGIES/DAES – instrumentos recebem nova denominação: IACG (Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e à Distância – Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento; IAIE – Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e à Distância – Credenciamento e Recredenciamento; separação dos instrumentos por ato autorizativo; alteração de informações da seção de análise preliminar e considerações finais dos instrumentos; inserção e modificação de indicadores; criação dos conceitos: CCfaixa (conceito de curso faixa); CIfaixa (conceito institucional faixa); CCcontínuo (conceito de curso contínuo); CIcontínuo (conceito institucional contínuo).

Fonte: Adaptado de INEP, 2017.

Concordamos com Werthein (2003) quando afirma que há dificuldades em se implantar o modelo gerencialista de gestão nas universidades federais nacionais, devido à pesada burocracia que permeia sua estrutura, acentuando o conservadorismo e a resistência à mudanças. É necessário enfatizar que, de acordo com Dias Sobrinho (2008, p.81), “o conceito de autonomia passa por um processo de ressignificação e a universidade perde parte de sua legitimidade social quando não se adapta à exigência de capacitar profissionais e produzir conhecimentos financeiramente rentáveis”, e, mais adiante, diz o autor (2008, p. 81): “A avaliação da educação superior cada vez menos pertence aos educadores; faz parte do universo dos valores públicos, do controle do Estado e dos interesses diversificados da sociedade”.

Sabe-se que o setor público e o privado, no âmbito da educação superior, se constituem em arenas políticas⁷ onde se dão as disputas entre os diversos grupos⁸ envolvidos no processo de avaliação, que têm interesses, visões e noções de qualidade próprias e distintas, em relação à educação superior, tornando o cenário, além de heterogêneo, marcado por disputas internas.

As arenas se classificam em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva sendo que Peixoto, Tavares, Fernandes & Robl (2016, p. 729) se detiveram nas políticas e arenas regulatórias burocráticas, pela afinidade com o SINAES. Para Lowi (2009, p. 148), as arenas regulatórias são constituídas de políticas que trabalham diretamente com a conduta individual, onde as identidades e as questões de conformidade e não conformidade devem estar envolvidas, impondo obrigações e sanções e, se efetivamente implementadas, podem criar um ambiente favorável, ou não, à sua execução. Detalha-se, no Quadro 4, os componentes das arenas regulatórias, na concepção do referido autor.

⁷ Arenas políticas – são espaços dedicados a debates, disputas ou mesmo contendas políticas, podendo ser virtuais (campanhas políticas), reais (debates) ou midiáticos.

⁸ O setor público segmenta-se em três grupos: federal, estadual e municipal; e o setor privado, em cinco grupos: comunitários, confessionais, filantrópicos, privados sem fins lucrativos e privados mercantis, sendo que no setor privado mercantil há mantenedores com capital aberto nas bolsas de valores, além de grandes conglomerados educacionais, que detêm cerca de 40% das matrículas da rede privada. (Pellegrini, 2014).

QUADRO 4 - Componentes das arenas regulatórias, segundo Lowi

COMPONENTES DAS ARENAS REGULATÓRIAS			
<i>Policy makers</i> – são os “decisores políticos”	Arena Política	Idealizam e concebem as políticas públicas	Atuam na alta burocracia estatal
Corpo funcional dos órgãos públicos	Arena Burocrática	São capazes de alterar o rumo das “políticas de fato”, modificando a sua implementação.	O campo de ação é a alta burocracia estatal
Burocratas do “nível da rua”	Arena Política	São os servidores do Estado - de escolas públicas, hospitais, professores, médicos e técnicos que aí atuam – que transformam suas unidades de atuação em arenas políticas.	Estão em contato direto com o cidadão, sendo fundamentais para a compreensão dos efeitos entre a “política de fato” e a “política em uso”.

Fonte: Adaptado de Lowi (2009, p. 148)

Tendo como base as implicações das ações esquematizadas no Quadro 4, para Peixoto, Tavares, Fernandes & Robl (2016, pp.730), a burocracia é afetada, tanto de cima para baixo (autoridades e políticos) como de baixo para cima (sociedade), sendo necessário entender a dinâmica social proveniente destes processos, bem como os seus efeitos sobre o comportamento dos agentes do Estado, pois verifica-se que a burocracia estatal tem uma trajetória errática, sinuosa e contraditória, onde prevalecem os interesses de suas clientelas e o dos próprios burocratas.

Concordamos com Dias Sobrinho (2008, p.75), quando ele afirma que mesmo que as instituições educativas estejam mergulhadas no caldo ideológico do comércio, não podem negar sua natureza educativa, e, independentemente de quem seja sua mantenedora ou de sua natureza jurídica, se pública ou privada, não podem abrir mão de sua missão fundamental, que é a de formar profissionais competentes que sejam, também, cidadãos críticos. Para ele, a avaliação

Não é somente um processo de conhecimento e juízo de valor suficiente ou encerrado em si mesmo. É também, e nisso consiste sua força política, um processo de intervenção direta sobre as decisões, tanto nos níveis mais restritos e internos quanto em termos de políticas públicas e de sistema. A avaliação da educação superior cada vez menos pertence aos educadores; faz parte do universo dos valores públicos, do controle do Estado e dos interesses diversificados da sociedade. Sendo uma prática social de interesse e sentido públicos, para além de sua dimensão meramente técnica, tem um profundo significado ético e político. (Dias Sobrinho, 2008, p.81)

O SINAES tem uma estrutura complexa e lida com uma diversidade de formas de organização das IES – universidades, centros acadêmicos, faculdades e outras – o que provoca dificuldades em relação à proposição de políticas públicas; desta forma, seus principais desafios são: a internacionalização e acreditação; política de egressos; inovação tecnológica, com aprimoramento tecnológico na aplicação do ENADE; consolidar a educação na modalidade à Distância – EaD; promover a integração entre os instrumentos de avaliação; fortalecer o ciclo avaliativo e consolidar a cultura da avaliação.

Por em questão a pertinência social de cada instituição, em particular, e de todo o sistema. Isso implica avaliar como as expectativas da sociedade estão sendo cumpridas, como se realizam as relações entre educação superior e o resto dos sistemas educativo e científico-tecnológico, os setores produtivos e, de modo especial, as categorias tradicionalmente desfavorecidas. (Dias Sobrinho, 2008, p. 87)

Conforme Dias Sobrinho afirma acima, O SINAES segue como modelo de avaliação e deverá, ao longo dos anos, e na medida em que a cultura da avaliação se consolidar, sofrer ajustes, aperfeiçoar os indicadores de qualidade e seus instrumentos, pois a avaliação da educação superior precisa.

Considerações Finais

O modelo de Estado Gerencial permitiu que marcos regulatórios e avaliativos direcionados à educação superior nacional, fossem planejados, concebidos, implantados e aperfeiçoados, a partir da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, que, através das suas funções de Estado regulador e avaliador, precedeu a criação do SINAES.

Conforme nos diz Werthein (2003, p.22), a reforma gerencialista do Estado Brasileiro propôs alterações na forma de gestão das universidades, porém, por conta de sua estrutura excessivamente burocrática – houve, e ainda há – uma grande dificuldade em se implantar o modelo gerencialista de gestão porque a pesada burocracia as transforma em estruturas conservadoras e resistentes à mudança.

Por outro lado, verificou-se que, diante do contexto do Estado Gerencialista, a universidade teve que enfrentar muitos desafios, entre eles, o de conciliar os interesses, visões e noções de qualidade próprias e distintas, tanto dos organismos responsáveis pela avaliação, como das IES, em um contexto em que a burocracia estatal, de trajetória errática, sinuosa e contraditória, no dizer de Peixoto, Tavares, Fernandes e Robl (2016, p-730), provoca efeitos sobre o comportamento dos agentes do Estado.

Concordamos com Dias Sobrinho (2008, p.75), quando ele afirma que mesmo que as instituições educativas estejam mergulhadas no caldo ideológico do comércio, não podem negar sua natureza educativa, e, independentemente de quem seja sua mantenedora ou de sua natureza jurídica, se pública ou privada, não podem abrir mão de sua missão fundamental, que é a de formar profissionais competentes que sejam, também, cidadãos críticos.

O SINAES tem uma estrutura complexa e lida com uma diversidade de formas de organização das IES – universidades, centros acadêmicos, faculdades e outras – o que provoca dificuldades em relação à proposição de políticas públicas e, devido a isso, seus principais desafios são: a internacionalização e acreditação; política de egressos; inovação tecnológica, com aprimoramento tecnológico na aplicação do ENADE; consolidar a educação na modalidade à Distância – EaD; promover a integração entre os

instrumentos de avaliação; fortalecer o ciclo avaliativo e consolidar a cultura da avaliação.

O SINAES segue como modelo de avaliação tendo como principais desafios a consolidação da cultura de avaliação, a internacionalização e acreditação. Desde a sua criação, até o momento, o SINAES já passou por três reformulações, sendo que a mais recente ocorreu em 15/12/2017, com a emissão da Nota Técnica 16/2017/CGACGIES/DAES, demonstrando que evoluiu – como é próprio da Gestão por Resultados – aperfeiçoando seus instrumentos e indicadores para se adequar às demandas diagnosticadas nos processos de avaliação e deverá, ao longo dos próximos anos, continuar a sofrer ajustes e correções visando aperfeiçoar seus indicadores de qualidade e instrumentos para que possa cumprir seu papel enquanto sistema de avaliação.

Referências

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Administração Pública*. Vol. 41, Rio de Janeiro, 2007. Recuperado em 11 fev. 2018, de <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0034-76122007700005>>
- Ball, S. J. (2004). Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.25, n.89, p.1105-1126, set/dez. 2004. Recuperado em 20 mar. 2018, de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000400002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>
- Barreyro, G. B. & Rothen, J. C. (2008). Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.1, p.131-152, mar. 2008. Recuperado em 20 fev. 2018, de <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a08v13n1>>
- Brasil. (1998). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998*. Brasília: MARE, 1998. 127 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c.15).
- Brasil. (2004). *Sistema SINAES: bases para uma Nova Proposta de Avaliação da Educação Superior*. Brasília: MEC/SESu, 2004. 142 p.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Editora Especial, 2007.
- Carvalho, E. de. (2009). Reestruturação Produtiva, Reforma da Administração do Estado e Gestão da Educação. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.30, n.109, set./dez. 2009. p.1139-1166. Recuperada em 15 jun. 2018, de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pod=S0101-73302009000400011&lang=pt>

- Castro, A. M. D. A. (2007). Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In: Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araújo Castro, Magna França & Maria Aparecida de Queiroz (Org.) Brasília: Liber Livro Editora, v. 1.
- Dias Sobrinho, J. (2008). Avaliação da Educação Superior: avanços e riscos. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v.10, n. especial, p.67-93. 2008.
- INEP. (2017). *Nota Técnica nº 16/2017/CGACGIES/DAES*. Brasília: CGACGIES/DAES.
- Gerhardt, T. E. & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- Lowi, T. J. (2009). *Arenas of power*. Paradigm publishers. USA.
- Peixoto, M. do C., Tavares, M. das G., Robl, F. & Fernandes, I. A Disputa pela Concepção de Qualidade na Educação Superior do Brasil: Outras Referências. *Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR*. Recuperado em 23 abr. 2018, de <http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_3/3-003.pdf>.
- Pellegrini, M. (2014). Ensino Superior: Prouni criou milionários em troca de má qualidade na educação. Entrevista com Wilson Mesquita de Almeida. *Carta Capital*. On line. São Paulo, 19 dez, 2014. Recuperado em 07 abr. 2018, de <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11455>> .
- Pereira, M. S. & Forte, S. H. A. C. (2008). Visão Baseada em Recursos nas Instituições de Ensino Superior de Fortaleza: Uma Análise Ex-Ante e Ex-Post à LDB/96. *Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba, v.12, n.1, p.107-129, jan/mar. Recuperado em 14 maio de 2018, de <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n1/a06v12n1.pdf>>.
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. de & G, J. F. (2009). Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. São Leopoldo-RS. Ano I, n.1, jul. 2009. Recuperado em 17 jun. 2018, de <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6/pdf>>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F. & Lúcio, M. del P. B. (2013). *Metodologia de Pesquisa*. 5.ed. Porto Alegre: Penso.
- Werthein, J. (2003). Universidade: Relevância e Reforma. *In: A Universidade na Encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6-7 ago. 2003. Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação.