

REFORMA GERENCIAL, “ESTADO AVALIADOR” E O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: QUAL O PAPEL DA REGULAÇÃO?

Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz

Universidade Federal da Bahia – UFBA

kelli.consuelo@gmail.com

Resumo: O presente artigo analisa qual o papel atribuído a regulação da educação superior brasileira pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para tanto, evidencia-se a reforma da administração pública gerencial e suas implicações para a presença do “Estado Avaliador” no campo da educação superior brasileira. Em seguida apresenta-se a natureza e extensão do SINAES em relação ao papel da regulação. O estudo pautou-se na análise de textos e documentos que constituem os fundamentos teóricos e legais do SINAES a partir de 2004. Como resultado parcial, o SINAES advoga a regulação em função dos resultados da avaliação, priorizando a certificação e o controle.

Palavras - chaves: educação superior; avaliação; regulação.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a avaliação da educação superior no contexto da Graduação, vem ganhando centralidade e força nos planos de Estado /Governo em decorrência de uma nova concepção do poder e papel do Estado frente à inexorável integração desse país à economia mundial, nos moldes do modelo de globalização como alternativa diante da crise de acumulação de capital. Essa relação coloca o Estado com sua organização política, jurídica e ideológica num papel mínimo no campo dos direitos sociais.

Em virtude da definição do papel do Estado operam-se reformas na organização da vida econômica e social a fim de ajustá-lo a lógica econômica e produtivista. Nesse sentido, desde os anos de 1995, o campo da educação superior no Brasil vem passando por alterações em sua configuração e funcionamento em decorrência da adoção de um modelo organizacional de Estado que fosse capaz de imprimir novos rumos aos projetos de desenvolvimento brasileiro, a exemplo de acelerado ritmo de abertura de novas Instituições de Educação Superior, seguido do processo de diferenciação, desregulamentação e privatização da oferta e financiamento do nível superior (SGUISSARDI, 2005).

No bojo das alterações advoga-se a avaliação das instituições de educação superior como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado. De acordo com Afonso (2000) neste segundo sentido, por meio da avaliação e da regulação introduz-se a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública.

O cenário político e econômico da consolidação do “Estado Avaliador”: reforma da administração pública gerencial.

No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a reforma do modelo de administração pública para administração gerencial simboliza uma resposta pragmática do Estado à política econômica mundial. O modelo gerencial é uma contraproposta ao modelo de administração pública burocrática que inicialmente foi adotada no século XIX por alguns países da Europa em substituição à administração de base patrimonial.

Buscava-se um modelo em que o governante não administrasse a coisa pública como sendo seu assunto pessoal. De acordo com Bendix (1986) ao cargo patrimonial é desconhecida a divisão entre a esfera privada e a oficial. A administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal. Para tanto, confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles.

Na teoria política de Marx Weber (2000, p. 141) o patrimonialismo é explicado como sendo um tipo de exercício legítimo do poder desenvolvido por meio do conceito de dominação tradicional. Sua fundamentação baseia-se na *crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade.*

O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas (FAORO, 1984). Por isso, com a emergência do capitalismo moderno, tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração que contemplasse a distinção clara ente patrimônio público e privado. Na concepção weberiana,

o Capitalismo é a dimensão econômica de um mais profundo e peculiar comportamento econômico chamado racionalista, de que fazem parte os difundidos processos de racionalização burocrático-administrativo e jurídico culminantes no Estado Moderno Ocidental. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009).

No contexto do capitalismo, a administração burocrática moderna ganha conteúdo e forma, haja vista que, segundo Weber (2000), a modernização social implica no aparecimento de instituições fortes, baseadas na centralização, na disciplina normativa, no caráter impessoal entre os membros e na eficiência.

Com base nesse entendimento, o Estado na condição de uma organização política institucionalizada e especializada de dominação precisa pautar suas ações nas seguintes categorias:

(...) exercício contínuo vinculado a determinadas regras; autoridade institucional; organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional; separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção; documentação dos processos administrativos (WEBER, 2000, p. 142-143).

Todas essas categorias são indicativas de uma organização sócio-política estruturada em torno de princípios impessoais de cálculo racional, eficiência e controle. Nota-se que nesses

termos, estão expressos em linhas gerais, os traços da burocracia racional weberiana.

Nesse sentido, o Estado para responder às exigências do capitalismo moderno prende-se à racionalização. Para tanto, sua organização precisa ser sistemática e metódica das diversas manifestações da vida social, entre elas, o Direito, a Educação, a Administração e Política.

No Brasil, a administração pública burocrática predominou até a década 1960, quando, durante o regime militar, o país começava a dar os seus primeiros passos contra a densa, centralizadora e burocrática gestão administrativa. Nas palavras de Secchi (2009, p. 5)

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas”.

Bresser (1996) ao fazer críticas à administração burocrática destaca que o pressuposto de eficiência em que se baseava esse modelo, não se efetivou de fato, haja vista que as demandas provenientes do Estado social e econômico no século XX não foram respondidas de forma rápida, com custos altos dos serviços sociais e sem atendimentos às necessidades dos cidadãos.

À filiação do governo FHC ao modelo gerencial foi oficialmente anunciada no documento - *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, MARE, 1995). O texto esclarece quais são os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Em seu conteúdo, destaca-se a crítica ao modelo de administração baseada em princípios racional-burocráticos.

Nas publicações do Bresser (1995; 1998) sobre a reforma do Estado brasileiro no ano de 1995, encontramos elementos que o autor elabora para reforçar a tendência gerencialista do Estado. Argumentava que a administração pública gerencial era ideal para a remodelagem do Estado.

Assim sendo, faz-se necessário o Estado assumir um novo papel, refazendo modificações profundas na sua estrutura de poder, formas de organização e gestão do setor público. Nesse contexto, a regulação e a intervenção do Estado na extensão dos direitos sociais são notórias.

A explicação está no fato de o Estado deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Como serviço não-exclusivo ou competitivo do Estado, a educação superior reflete diretamente as modificações assumidas pela nova administração.

Na educação superior, percebe-se o interesse do Estado em posiciona - lá como alavanca do desenvolvimento humano, *locus* de produção de conhecimentos necessários à sociedade e à economia¹ (DELORS, 2001). Das instituições de educação superior são exigidas eficiência, eficácia e produtividade para responder às demandas da sociedade. Nesse sentido, lhe é cobrada

a tarefa de ampliar suas ações em prol da inovação, da argumentação científica, consolidando-se em agência produtora de conhecimento e tecnologia.

Com base nessas intenções, foram instituídas ações no quadro das políticas governamentais, induzindo a expansão da educação superior privada por meio da diversificação e diferenciação das instituições, bem como políticas avaliativas para controlar a qualidade produtivista (SGUISSARDI, 2005). Essas ações são coerentes com as circunstâncias históricas de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de trabalho e da reestruturação do Estado Gerencial no contexto do Neoliberalismo.

O afastamento do Estado na oferta da educação superior por meio da redução dos gastos públicos é cenário da crescente privatização da educação, que segundo Jacob (2006, 78-79) o processo de privatização pode ser percebido por meio de dois grandes movimentos, a saber:

(...) expansão das instituições privadas via liberalização dos serviços educacionais, isenções tributárias, isenção da contribuição previdenciária das filantrópicas (...) e privatização das instituições públicas por meio de diferentes mecanismos, dentre os quais destacamos: criação de fundações de direito privado, cobrança de taxas e mensalidades em cursos de pós-graduação (...).

É a partir dessas ações que a avaliação institucional como política pública ganha centralidade, haja vista que a estratégia do estado mínimo é apenas no financiamento. Dias Sobrinho (1999) diz que a avaliação é instrumento amplamente utilizado como forma de viabilizar as reformas neoliberais, que se associam, assim, às premissas de que o Estado deve assumir as funções de controle, planejamento e avaliação da educação superior.

Com base nesse movimento ideológico, no Brasil a partir 1995, o Estado ao buscar atingir os fins do capital globalizado e percebendo a Educação Superior com meio para produzir os conhecimentos e técnicas do interesse do mercado instituiu formas de mostra-se presente nesse campo educação, encontrando como alternativa, ser avaliador².

Implicações da reforma gerencial na educação superior: o “Estado Avaliador”

Com a reforma da administração gerencial, a avaliação tem um papel político nada desprezível e está diretamente vinculada a interesses oficiais. Pois na medida em que a educação não é um serviço exclusivo do Estado e a sociedade civil exige um crescimento na oferta dos cursos de graduação, o conhecimento passa a ser um bem negociável na esfera do mercado. Nesta ótica, a diminuição das despesas públicas com a educação superior exige a adoção de uma cultura gestionária (calcada nos moldes empresariais) e, ao mesmo tempo, a criação de mecanismos de controle e responsabilização social.

O cenário de complexificação e ampliação das demandas populares por educação e outros direitos sociais, agravado pelas sérias restrições econômicas, justifica bem o surgimento do “Estado Avaliador”. (...) Sua presença se fortalece à medida que as reivindicações dos setores sociais se tornam mais agudas e se agravam as crises econômicas. Isso produz a necessidade de um rigoroso acompanhamento das políticas oficiais, de controle dos gastos e medida de eficiência das instituições públicas ou de todas as beneficiárias dos recursos estatais. (DIAS SOBRINHO, 2000, P.59).

Nesse contexto, surge uma nova forma de atuação do Estado, pois como avaliador, ele intervém para manter sob sua vigilância todos os aspectos relativos da educação superior como acesso, currículos, autorização de cursos, credenciamento de IES, entre outros. Para tanto, investe na normatização de objetivos, estratégias, critérios de qualidade para controle das instituições e cursos e agências avaliadoras com a presença de especialistas da área.

Assim, o “*Estado Avaliador*” adquire um significado específico, “[...] adotando em ethos competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Nesse caso, a preocupação passa a ser com o produto enquanto resultado das atividades desenvolvidas pelas instituições de educação superior. Essa tem sido uma das tônicas da avaliação numa ótica de prestação de contas. (AFONSO, 2000, p.49).

Diante de tal configuração e com base nos postulados de Weber (2000) sobre racionalidade, explica-se que a centralidade das políticas de avaliação na educação superior é representativa de um Estado que busca recursos conceituais e metodológicos para legitimação dos fins econômicos. O entendimento da ação do Estado como “racional” é necessária para a compreensão de como essa organização administrativa, política e jurídica escolhe de modo ponderado seus fins, considerando as conseqüências previsíveis e, para adequar de modo que lhe pareça mais eficazes dadas às condições, os meios aos fins.

De acordo com Ribeiro (1999), pela ideia de Weber percebe-se que a ação racional, nos seus dois tipos, seria a forma mais previsível, compreensível, de comportamento humano, a saber: (i) ação em relação aos fins: busca atingir um objetivo previamente definido usando meios necessários; (ii) ação em relação a valores:

Assim, tomando como referência os fundamentos weberianos de racionalidade, explica-se que a centralidade das políticas de avaliação na educação superior é representativa de um Estado que racionaliza a avaliação de forma conceitual e metodológica para justificar fins econômicos. Assim, explica-se o fato da avaliação ser usada como um meio eficaz na concretização da política de privatização da educação superior via diversificação das instituições e cursos, bem como de suas fontes de financiamento.

Para tanto, as avaliações vêm assumindo múltiplos significados: de prestação de contas (*accountability*)³, eficiência, produtividade, gestão racional e acreditação (*acreditación*)⁴, revelando a intenção explícita do Estado de imperar perspectivas economicistas e exercer o seu poder regulador na economia, na educação e em todos os âmbitos socioculturais (DIAS SOBRINHO, 2003).

Por isso, no Brasil, a partir de 1995 presenciou-se geração e implementação do Exame Nacional de Cursos – ENC⁵. O ENC foi instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso para inaugurar no campo dos cursos de graduação, o papel do “Estado Avaliador” e regulador. Protagonizado exclusivamente pelo Ministério de Educação, na gestão do ministro Paulo Renato, evidenciou uma concepção de avaliação como controle e hierarquização, voltada para a regulação, buscando identificar os melhores e comparando os padrões de excelência (QUEIROZ, 2008, p.37).

Destaca-se que, essa sistemática de avaliação tomava como unidade de avaliação das instituições o curso, ao invés da instituição, aspecto esse que fez emergir diversas críticas (TIGUEIRO, 1998; DIAS SOBRINHO, 2000; BELLONI, 2000; RISTOFF, 2000) sobre o ENC, enfatizando a pouca clareza conceitual entre avaliação e exame; a concepção tecnocrática de educação superior e, principalmente a impossibilidade de um exame padronizado e pontual ser usado como referência para a avaliação da educação superior em toda a sua complexidade e diversidade institucional.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): qual o papel da regulação?

Em contraposição ao modelo de avaliação instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2004 é instituído o SINAES pela Lei nº. 10.861, de 14 de abril.

O sistema surge com a intenção de não constituir-se apenas em um conjunto de instrumentos técnico-administrativos e de ajustamento aos marcos legais⁶, mas, nomeadamente pela indispensável necessidade ética de construção e consolidação do sistema de educação superior e suas instituições com alto valor científico e social.

Para tal intento, a sistemática de avaliação do SINAES compreende três modalidades de instrumentos de avaliação, aplicada em diferentes momentos: avaliação de Instituições de Educação Superior (Avalies); avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, realizada por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes-ENADE; avaliação dos cursos de graduação – ACG.

É por meio desses instrumentos que, o SINAES levará a cabo suas finalidades, entre elas, a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua oferta; o aumento permanente de sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social.

Destaca-se que, no segundo artigo dessa lei, parágrafo único está posto que

os resultados da avaliação (...) serão considerados como referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Se considerarmos as orientações contidas no documento que fundamentou a criação dessa lei, a saber: SINAES: da concepção à regulamentação (BRASIL, CEA, 2003), o Estado e a comunidade educativa são responsáveis pelo processo avaliação e também pela regulação. Ainda no citado documento, a avaliação e a regulação da educação superior pelo poder público são apresentadas com funções separadas.

Relativamente a essa questão, a avaliação orienta-se para a missão institucional, ao passo que a função regulatória “*visa ao criterioso ordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições da educação superior (...). É feita com a explicitação de princípios e normas, atinentes a instituições públicas e privadas e, com a ação político-administrativa do governo*” (BRASIL, CEA, 2004, p.126)

A separação conceitual entre avaliação e regulação é propaganda pela consideração de que a avaliação contém a regulação e não o contrário. Os dados produzidos por meio dos instrumentos de avaliação deverão ser utilizados na perspectiva de intervir na realidade a partir de uma compreensão, interpretação e julgamento de um fenômeno.

Ainda segundo a indicação da CEA a avaliação e os atos regulatórios devem adquirir dimensões mais abrangentes que focalizem as instituições, sem, no entanto descuidar dos cursos. Assim, é atribuída ao Estado a tarefa de por meio ação um planejamento global e integrado em prol da qualidade da educação superior corrigindo e aprimorando seus objetivos e funcionamento. Para isso, precisa estabelecer, clara e democraticamente, a sua política e viabilizar seus aparatos normativos de fiscalização, supervisão e controle.

Diante de tais ponderações, percebe-se que o SINAES difunde o termo regulação para legitimar a necessária intervenção do Estado na promoção de medidas políticas e administrativas que possibilitem o ordenamento e desenvolvimento das instituições e, com essas intenções reforça o papel do “Estado-avaliador”, na medida em que, o Estado tem o poder para definir de regras de entrada, de permanência e de saída de um sistema.

Nessa direção é que, a proposta do SINAES, representa a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada, a exemplo do ENC, para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas.

Nessa linha de argumentação, Magalhães (2001, p.133) anuncia: os governos começaram a interferir mais profunda e extensivamente no sistema e nas instituições, radicalizando a figura do Estado intervencionista/ “Estado Avaliador”. Portanto, é preciso reconhecer que o Estado-regulador também está presente no campo da educação superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A radicalização pode ser expressa pelas intenções de avaliar e regular numa perspectiva sistêmica. Pois isso pressupõe um ato intencional já que mantém o Estado numa relação direta com os objetivos traçados em vistas à concretização do projeto de Educação Superior necessário a uma dada realidade política, social e econômica.

De acordo com Ângulo (2000), para assegurar o controle do sistema de educação superior, os governos costumam impor uma vigorosa e vasta regulamentação e uma poderosa avaliação. Segundo o autor por meio desses processos podemos perceber nações fragilizadas e Estados fortes na medida em que este passa de executor para regulador.

Nesse contexto, um ponto de destaque do SINAES em relação a outros modelos de avaliação desenvolvidos no Brasil, está no fato de propor ser um sistema integrador, que garanta informações e análises da totalidade da educação superior permitindo, assim, que políticas educativas sejam construídas tanto em nível nacional pelos órgãos do Estado, quanto em âmbito institucional. De acordo com Saviani (2005) sistematizar é dar, intencionalidade, unidade à multiplicidade. E o resultado de tudo isso se chama sistema.

Nesse sistema, um dos grandes desafios é colocar em exercício os processos avaliados integrados aos processos regulatórios. Há que defenda que é problemático promover essa

complementaridade. Um teórico que sustenta essa tese é Sguissardi (2008). Para esse autor, a relação entre regulação estatal e avaliação institucional é problemática sob múltiplos aspectos:

que decorrem da natureza do Estado (predominantemente público ou privado/mercantil); da concepção de educação superior (se um direito e bem público ou se um serviço/ e bem privado mercantil); *do modelo* de expansão da educação superior (predominantemente pela via do estatal pública ou do privado/mercantil) e da natureza da regulação e do controle (se privilegia a eficiência, a eficácia típica do mercado).

Nessa linha de raciocínio, Dias Sobrinho (2002, p.154) antes de ser um dos autores do documento que serviu de bases para a elaboração do SINAES, afirmou que é muito difícil conciliar um modelo de avaliação externa com aspectos controladores e eficientista com avaliações que primam pela cidadania da comunidade acadêmica, segundo seus conceitos, sua filosofia e valores. Em suas palavras: *onde há avaliações externas e controladoras bem consolidadas, dificilmente prosperam as auto-avaliações.*

Considerando a multiplicidade de entendimentos sobre a possibilidade de a avaliação e a regulação serem parte complementares de um mesmo processo, encontra-se nos estudos de Kells (1995); Martins (2005) e Barroso (2006) elementos conceituais para a compreensão da natureza da regulação.

No estudo de Kells (2000, p. 9) a regulação pode ser entendida como:

Processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou procedimento, é como o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessária pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa.

Para esse autor, o termo regulação não pode ser confundido com avaliação, controle. No caso educacional, o ato de regular envolve: (i) a avaliação de um fenômeno tendo em vistas os objetivos declarados por diretrizes e normas do governo; (ii) decidir com base nos resultados da avaliação a necessidade de alterações, mudanças e (iii) agir para implementá-las.

Face ao exposto, percebe-se que é um processo complexo, que demanda um planejamento consciente, informado, periódico e ponderado, haja vista que os resultados das avaliações devem sugerir o aperfeiçoamento e mudanças em uma dada realidade.

De acordo com Kells (2000) compete aos reguladores opinar, julgar e decidir o que fazer como os resultados das avaliações. Contudo, essa decisão não acontece ao acaso, mas direcionada pelos objetivos, modelos e normas previamente definidas.

Assim, a regulação envolve tanto o exame da condição e do nível de desempenho do objeto regulado quanto às ações para modificar a condição e o nível de desempenho. Nesses termos, regular as instituições e atividades da educação superior exigem um estudo e análise do desempenho de instituição, de um programa ou uma política pública em relação aos objetivos e dimensões considerados necessários pelo regulador. Nesse sentido, o processo de regulação objetiva a certificação e o controle da qualidade, tendo como base uma avaliação formativa ou somativa.

Assim sendo, a regulação tem como foco a garantia da qualidade da educação superior. Para tanto, considera três subfunções principais no processo de regulação pelo governo, a saber: (i) certificação da qualidade; (ii) avaliação da qualidade e (iii) controle da qualidade. Esses três elementos correspondem, respectivamente a: *certifica-se de que os mecanismos de regulação internos estejam instalados e funcionando; avaliar a obtenção de resultados com base em normas ou intenções e promover mudanças prontamente alcançáveis quando necessário* (KELLS, 2000, p.10).

Para Martins (2005, p.41) a regulação é uma ação precípua do Poder Público, assim cabe e ele fixar *“fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento.*

O autor afirma ainda que, num processo de regulação, há três dimensões envolvidas: a normativa, a verificadora e a controladora. Na primeira dimensão se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle.

Considerando as três dimensões faz-se necessário que o poder público estabelece de forma precisa as diretrizes que balizaram o processo regulatório. A definição das condições e critérios para que a regulação deve versar sobre objetos da regulação, tipos de regulação e os reguladores.

No caso do SINAES, pode-se dizer que o Decreto n. 5.773, de 09/05/06 que *“Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino”* representa o esforço do poder público de atender a dimensão normativa da regulação.

A regulação nesse decreto está posta em termos dos atos administrativos que autorizam o funcionamento de instituições de educação superior e de seus cursos de graduação e seqüenciais. Diante de tal delineamento e considerando as dimensões propostas por Martins (2005), a ação normativa do poder público aparece como parte essencial da regulação.

Sobre esse decreto, Rothen e Barreyro (2008) avaliam que:

O processo de implantação do SINAES foi marcado por contradições: por exemplo, alguns documentos oficiais adotam explicitamente a visão emancipatória da avaliação e outros a regulatória. No último ano de governo, com um tom conciliatório entre os diversos documentos, promulgou-se ato normativo denominado pelo Ministério como Decreto “Ponte”, porque articulava os procedimentos de Supervisão, Regulação e Avaliação. Destaca-se no Decreto, o resgate da idéia da CEA do ciclo avaliativo, a definição da função de regulação e a exclusão da centralidade da auto-avaliação institucional.

Diante de tais ponderações, percebe-se que os elementos básicos para a garantia da qualidade da educação superior devem ser definidos na legislação, bem como a indicação dos possíveis elos entre os atos regulatórios e os avaliativos. Nesse caso, Martins (2005) afirma que a verificação e controle (avaliação externa) não são satisfatórios para assegurar a qualidade, a

não ser vinculadas a avaliações contínuas e globalizadas das instituições de educação superior (auto-avaliação).

Outro estudo é o realizado por Barroso (2005). Esse autor sugere que a regulação destina-se as dimensões de coordenação, controle e influência exercidos pelo Estado sobre os sistemas econômicos e sociais. Sua importância vem à tona quando, de um lado, assistimos à tentativa de assegurar ao Estado papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas públicas e, de outro, esse papel passa a ser cada vez mais compartilhado com novos agentes e atores sociais.

É consensual nos debates teóricos a vinculação entre a avaliação e a regulação estatal. O elo constitui-se à medida que de forma intencional e planejada, o poder público traça objetivos, princípios e ações para o campo da educação superior e, busca por meio de diferentes instrumentos dados que indiquem os prováveis pontos de intervenção do Estado. Na seqüência, os usos dos resultados tendo em vista as intenções planejadas completam a ligação.

Pode-se dizer que, durante o primeiro ciclo do SINAES (2004 a 2006) ainda que em termos prescritos, documentais, este sistema propaga os atos regulatórios em decorrência de processos avaliativos que sejam quadros diagnósticos gerais sobre diferentes aspectos da educação superior para fins de intervenção do Estado.

Porém, a partir de 2008, com a instalação de dois novos indicadores no contexto da educação superior brasileira. O primeiro deles, denominado Conceito Preliminar de Curso (CPC)⁷ e O segundo intitulada Índice Geral de Cursos (IGC)⁸ os desejos de ligação entre avaliação e regulação tendem a entrar em contradição, pois esses índices filtram os olhares do governo para o Exame Nacional de Desempenhos dos Estudantes (ENADE) ocultando os demais processos avaliativos.

Nesse caso, verifica-se pela divulgação de dados provenientes das agências reguladoras, o controle por definição de indicadores de desempenho, ênfase no produto; serviço ao público centrado nas necessidades e perspectivas do consumidor pelo modelo de expansão da educação superior e controle pelos resultados. Vale ressaltar que são aspectos pertinentes ao modelo gerencial de administração.

Diante de tais aspectos, nota-se que, a avaliação e regulação como políticas públicas estão cada vez mais racionalizadas pelo poder público, como instrumentos de legitimação da natureza do Estado, da concepção de educação superior, do modelo de expansão da educação superior e da natureza da regulação e do controle (SGUISSARDI, 2008).

Esta análise abordou que a reformulação da capacidade administrativa do estado brasileiro, na década de 1990, não foi realizada em atendimento exclusivo dos desejos nacionais, ao contrário, foi estruturada por meio da coalizão de interesses políticos, econômicos tendo em vista um plano globalizado e hegemônico promovido pelo movimento ideológico neoliberal.

As estratégias adotadas, entre elas a constituição de um estado forte em termos de avaliação produziram políticas e práticas institucionais no campo da educação superior que vem sendo mantidas até os dias atuais, a exemplo do Exame Nacional de Cursos-ENC (1995) e

o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-SINAES (2004).

Dessa forma, apesar da linguagem oficial dessas políticas não serem idênticas, elas se aproximam por serem ações do Estado/governo que, não representam simplesmente, um mecanismo formal de avaliação, mas discursos políticos que reconhecem a produção do conhecimento na educação superior como mercadoria capital a ser apropriada pelas grandes corporações globalizadas e gerida nos moldes empresariais.

Neste ponto, é essencial que o Estado se aproprie da avaliação de forma racional, objetiva para que os resultados das avaliações das instituições, cursos e, especialmente dos estudantes se transformem em senhas negociáveis no processo de mercado nacional e internacional, afinal a educação no governo Lula ainda está relacionado entre *os serviços não exclusivos do Estado e Competitivos*.

Assim, o SINAES mesmo expressando, na sua fase inicial, o desejo de que a avaliação e regulação fossem partes indissociáveis de um processo, na prática a implementação desse sistema vem apresentando dados de que a regulação pode acontecer baseada em índices gerais. Nesse sentido, os desdobramentos no campo da educação superior por meio do IGC e CPC sugerem que os resultados do ENADE bastam como informações necessárias ao processo de regulação reduzindo o papel formativo da articulação avaliação/regulação estatal.

Por fim, destaca-se a necessidade de produção teórica a partir de fontes empíricas para aprofundar a compreensão do papel da regulação no contexto do SINAES, especialmente considerando o processo de implementação desse sistema em seus ciclos.

NOTAS

- ⁱ O Estado de bem-estar (Welfare State) é um sistema moderno de exercício público de proteção social. Assim, esse Estado garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habilitação educação assegurados a todo o cidadão, não como benevolência, mas como direitos sociais.
- ⁱⁱ A idéia da educação superior na perspectiva de valor econômico para o desenvolvimento das nações é compartilhada pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – UNESCO e demais organismos internacionais diretamente relacionados às políticas educativas.
- ⁱⁱⁱ As políticas de ajuste neoliberal desenvolvidas no Brasil fazem parte de um conjunto de estratégias sugeridas pelos organismos internacionais especialmente aos países da América Latina a exemplo de Argentina, Chile, para romper com a crise econômica vivenciada a partir dos anos de 1970.
- ^{iv} *Accountability* é a expressão usada no campo das políticas públicas de avaliação para se referir à responsabilidade e à capacidade de as instituições de educação superior analisarem os resultados do trabalho acadêmico em função de critérios ligados à eficiência e eficácia social.
- ^v *Acreditacion* refere-se a procedimentos avaliativos que conferem pelo Estado autorização, reconhecimento, credenciamento às instituições de Educação Superior, conforme indicadores e critérios definidos por políticas oficiais.
- ^{vi} O Exame Nacional de Cursos – ENC é instituído, pela medida provisória MP 1.018/1995, referendada pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.
- ^{vii} Para a geração do SINAES, o governo federal institui uma comissão por meio das Portarias MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003, e nº 19, de 27 de maio de 2003, instaladas pelo então ministro da educação Cristovam Buarque, em 29 de abril de 2003. Intitulada de Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior – CEA, esse grupo formado por 17 integrantes teve como objetivos de trabalho, conforme art. 1ª da portaria citada: “[...] analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL, MEC, 2003).

- viii Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96; Plano Nacional de Educação-Lei nº 10.172/2001.
- ix Portaria Normativa nº 4 de 5 de agosto de 2008(INEP/MEC)
- x Nota Técnica (INEP/MEC)

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- BARROSO, João. (org). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26 n 92, out.2005.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber**: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.
- BELLONI, Isaura. A gratificação de estímulo à docência: (GED) e a política de educação superior. In: SQUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13 ed. Trad.João Fereria; rev.geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004. n. 72, Seção 1, p. 3-4.
- _____. Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.
- _____. Ministério da Educação. Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. **Ministério da Educação**, [S.l.: s.n], 2003.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, Novembro de 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro, 1996.
- DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir: relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/ UNESCO, 2001.
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Concepções de universidade e de avaliação institucional. **Revista Avaliação**, Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior - RAIES, Campinas, v. 4, n. 2, p. 29- 40, jun.1999.
- _____. **Avaliação na educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

- _____. **Universidade e Avaliação:** entre a ática e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.
- FAORO, Raimundo. Os Donos do Poder. A Formação do patronato Político Brasileiro. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Globo, 1984.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 1990.
- JACOB, Vera Lúcia Chaves. O público privado na educação superior brasileira: a privatização da universidade pública. In: Silva, Maria Abádia de; SILVA, Ronalda Barreto (orgs). **A ideia de Universidade.** Brasília: Liber Livro Editora, 2006. P.139-178
- KELLS, Herb R. Perspectivas básicas de regulação. In: In Self Processes. Trad. Adriana Farah, 1995.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Resende. Novos encontros, novas sínteses. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Avaliação e regulação da educação superior:** experiências e desafios. Brasília: Funadesp: 2005.
- QUEIROZ, Kelli Consuelo A. Lima. Eu avalio, **Tu avalias, Nós nos auto-avaliemos?** A experiência da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas-UnUCSEH/UEG com a auto-avaliação proposta pelo SINAES. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília - Faculdade de Educação. Brasília, 2008.
- ROTEHN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Avaliação da educação superior no segundo governo Lula:** provão II ou a reedição de velhas práticas? 31ª Reunião Anual da Anped, 2008.
- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública, vol.43 nº. 2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009.
- SEIXAS, Ana Maria. **Políticas educativas para o ensino superior:** a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S.R. (orgs.). **A transnacionalização da educação:** da crise da educação à educação da crise. Porto: Afrontamento, 2001.
- RISTOFF, Dilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César (Org.). **Avaliação institucional:** teoria e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Regulação Estatal versus cultura de avaliação institucional?** Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008.
- _____. **Avaliação Universitária em questão:** reformas do estado e da educação superior. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **A avaliação institucional nas universidades brasileiras:** diagnostico e perspectivas. [S.l.: s.n.], 1998. Mimeografado.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver.tec. Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.