

Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior

Heike Schmitz
Rivailda Silveira Nunes de Argollo
Robinson Moreira Tenório

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SCHMITZ, H., ARGOLLO, RSN., and TENÓRIO, RM. Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In TENÓRIO, RM. and VIEIRA, M.A., orgs. *Avaliação e sociedade: a negociação como caminho* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. pp. 23-43. ISBN 978-85-2320-934-6. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste livro, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este libro, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

HEIKE SCHMITZ | RIVALDA SILVEIRA NUNES DE ARGOLLO
ROBINSON MOREIRA TENÓRIO

Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a governança tem sido de amplo interesse em diversas áreas. O conceito tem centralidade nas reformas da administração pública, que imprimem um novo papel para o Estado, ao lado de uma gestão transparente e compartilhada pelo Setor Público, pelo Setor Privado e pela Sociedade Civil.

Nesse contexto, a expansão da educação superior, cuja oferta é responsabilidade do Estado e demais esferas da sociedade, carece de regulação, supervisão e avaliação. Justifica-se, assim, um modelo de avaliação que possibilite ao Estado o controle regulatório e da qualidade dos serviços ofertados. Na educação brasileira, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) surge neste contexto de mudanças.

O propósito deste trabalho é compreender a governança desse sistema. Para tanto, questiona: Qual é a concepção desse modelo de sistema de avaliação da educação superior? As estratégias de avaliação, especificamente no que se refere à gestão e governança, constituem-se em respostas às demandas do papel do Estado na orientação das políticas? Para responder, busca-se como matriz de análise o modelo da Nova Governança Pública, identificando as possibilidades e os desafios a serem enfrentados que se apresentam nessa análise.

Em primeiro lugar, apresenta-se a compreensão dos conceitos governança e gestão, para, em seguida, analisar o papel da avaliação dentro das abordagens apresentadas e analisar, com o exemplo empírico, se as exigências formuladas nesses constructos teóricos também se manifestam na prática política.

GOVERNANÇA E GESTÃO

As transformações nas administrações públicas aliadas às suas tendências empresariais ocasionaram uma mudança no papel do Estado.

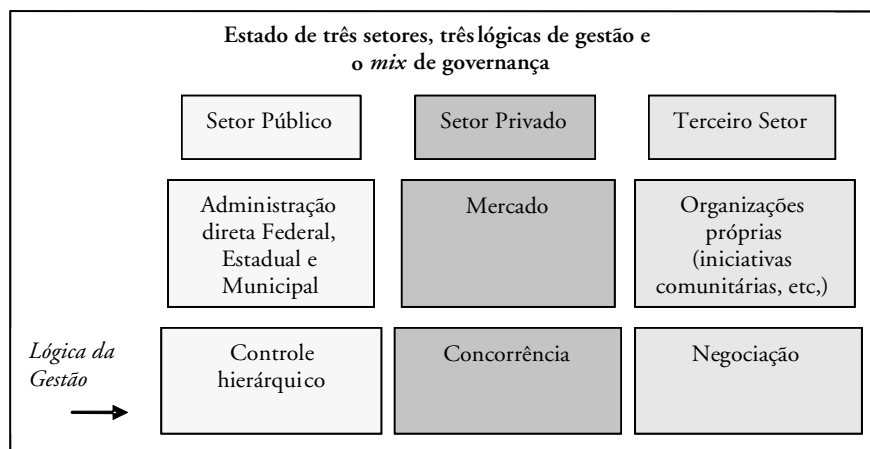
Na abordagem da Nova Governança Pública, o novo papel consiste em: O Estado assume sua função de governar através de regulamentação das relações entre o setor público e o setor privado, como também com o Terceiro Setor. Esse constructo teórico promete, baseado na cooperação entre setor público, setor privado e terceiro setor, soluções para uma governabilidade de uma sociedade complexa, para o financiamento de políticas públicas e para sua legitimidade (KISSLER; HEIDEMANN, 2004, p. 2-3).

Compreende-se, nesse contexto, a governança como

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFER, 2001 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2004, p. 3)

O entrelaçamento dos três setores implica que a antiga visão de uma gestão hierárquica está sendo substituída por um *mix* de gestões, como mostra o diagrama abaixo.

Diagrama 1 - Estado de três setores, três lógicas de gestão e o mix de governança.



Fonte: Elaborado a partir de Kissler e Heidemann (2004)

Essa cooperação entre três setores “engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários” (KISSLER; HEIDEMANN, 2004, p. 4). A ação gerencial se torna uma gestão em rede de *stakeholders*, isto é, prefeitura, administração, associações, clubes, empresas, cidadãos, entre outros.

O Estado, antigamente visto como produtor do bem público, transforma-se em um Estado que garante a produção do bem público. Através de redes interorganizacionais, acontecem cooperações entre Estado e cidadão, Estado e empresas, Estado e ONGs, ou seja, o Estado entra em cooperação tanto com o setor privado quanto com o terceiro setor. Em vez de privatizar, ele estabelece parcerias. Dessa maneira, mantêm-se três lógicas na sociedade: a lógica própria do Estado, com seu controle hierárquico; a lógica do setor privado, com o mecanismo da concorrência; e a lógica do terceiro setor, baseada em negociação.

Nesta visão, então, o Estado tradicional se transforma

- de um Estado **de serviço**, produtor do bem público, para um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- de um Estado **ativo**, provedor solitário do bem público, para um Estado **ativador** que aciona e coordena outros atores a produzir para ele;
- de um Estado **dirigente** ou **gestor** para um Estado **cooperativo** que produz o bem público em conjunto com outros atores [grifos dos autores] (KISSLER; HEIDEMANN, 2004, p. 4-5).

Cooperações significam um aumento da capacidade do indivíduo que participa, mas, por outro lado, implicam sempre certa limitação da sua autonomia individual. Por isso, o modelo da Nova Governança Pública reconhece como condições favoráveis a existência de regras, de transparência e, finalmente, da conduta cooperativa das pessoas dentro das instituições que estão envolvidas em determinada política. Em outras palavras, não basta apenas que o representante oficial mostre disposição à cooperação com outros setores e no encontro com os representantes deles. Também os

membros da instituição que ele representa precisam manter uma conduta cooperativa. O *mix* de gestão, dentro da abordagem da Nova Governança Pública, aponta a necessidade da cooperação interna e da autogestão.

A autogestão, ao lado dos conceitos privatização, terceirização e parcerias público-privadas, torna-se palavra-chave. Ela se baseia em negociação, comunicação e confiança. O Estado abre espaço tanto no campo social quanto no econômico e no político, para que os parceiros façam sua autogestão, que exige certa flexibilidade e um processo permanente e transparente de aprendizagem entre os participantes; uma condução; coordenação e, finalmente, uma confiança mútua.

Nesse momento, parece oportuno esclarecer melhor o que se compreende por governo e gestão. Governar pode ser entendido como o processo geral de execução do poder político. Esse processo é indissociável da questão de gestão. Conforme Mayntz (1987, p. 92), gerir se limita a uma parte do processo de governar, isto é, a dimensão da sua realização. Gerir, nesse contexto, refere-se à realização técnico-temática da política.¹ Compreende-se aqui a gestão, porém, como responsabilidade que abrange as tarefas da formulação de objetivos, a identificação de estratégias eficazes e eficientes e, principalmente, adequadas à situação real, da implantação das estratégias e da avaliação. Comparando com a construção de uma casa, pode-se imaginar o governo como arquiteto, que decide sobre o projeto que será implantado, e o gestor como engenheiro, responsável direto pela execução. Isso, no entanto, não significa necessariamente que a política decide e a gestão apenas operacionaliza as decisões. Trata-se mais de decisões distintas, como reporta Luhmann (1971), que distingue entre o sistema político, que formula as premissas de decisões, e a gestão, que toma as decisões concretas, como mostra o seguinte exemplo:

Supondo que foi estabelecida uma nova lei que proíbe jogar lixo em rios com o objetivo de diminuir a poluição do meio ambiente. Através da política procura-se aumentar a consciência ecológica das empresas industriais. Uma empresa respeita a política e não joga mais o seu lixo no rio. No entanto, ela o leva a um país vizinho para lá se livrar dele. A lei, ou seja, a política foi respeitada. O meio ambiente, no entanto, ainda é poluído,

pois a empresa não mudou a sua forma de produção. A política foi cumprida e uma avaliação ecológica do rio iria comprovar seu sucesso. A gestão, não obstante, não foi efetiva, pois pretendia alcançar o sucesso do programa através de uma mudança no hábito da empresa. A empresa mudou o hábito, mas não conforme o objetivo da gestão.

Compreende-se, a partir desse exemplo, que é preciso se concentrar mais no motivo do impulso do que no instrumento de uma gestão. Uma lei só faz sentido se: (a) o cidadão tiver consciência dela e (b) for capaz de atendê-la. No nosso exemplo, a empresa soube da lei, mas, além do conhecimento, ela precisaria conhecer e poder financiar condições tecnológicas para substituir a maneira de se livrar do lixo, fosse reciclando ou usando outras metodologias. A empresa ainda percebe a lei como uma perturbação na sua política empresarial, pois ela muda o local do lixo, mas não é capaz de mudar seu comportamento da forma ideal. Uma gestão política precisa ter em conta que a lógica da empresa é diferente da do meio ambiente. O princípio de maximização do lucro tem uma outra dimensão temporal em relação ao princípio ecológico. Além disso, a política pública não é só um acontecimento, mas uma corrente de acontecimentos. O impulso ativa processos intra-sistêmicos. O gestor necessita, por isso, de um constante *feedback* para não ficar iludido com os resultados superficiais.

Pelo fato da gestão política, dentro do modelo da Nova Governança Pública, envolver o mix de várias lógicas diferentes, o aspecto do *feedback* se torna fundamental. Nessa abordagem, a interação entre três setores cria impulsos recursivos para cada um desses setores.

GESTÃO E AVALIAÇÃO

A gestão não pode ser entendida como processos linear, vertical, nem hierárquico-causal e unilateral, porque eles se revelaram inexequíveis para explicar ou prever o sucesso do que se chama governar e gerir (GÖRLITZ; BURTH, 1998). Por isso, abordagens de gestão, desenvolvidas nas últimas décadas, perderam fôlego. Fazem parte dessas chamadas concepções

tradicionais de gestão as abordagens do *policy-making-process* e do *decision-making-process*² (GÖRLITZ; BURTH, 1998, p. 80-96).

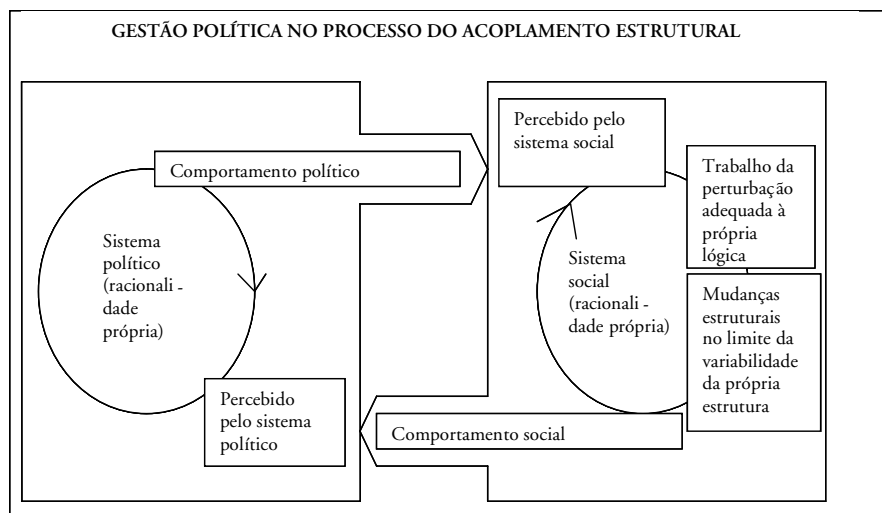
No modelo do *policy-making-process*, gestão significa a transformação de *input* para *output*. As demandas dos atores sociais são transformadas em programas, leis e normas através da formulação e implantação de políticas. Do *output* resultam o impacto e o *outcome*. O primeiro descreve as mudanças no público alvo do programa, o último, as consequências e efeitos para todos os envolvidos no campo político desse programa. Nesse modelo predomina a convicção de que as demandas podem influenciar as reações do sistema político.

A abordagem do *decision-making-process* interpreta a gestão, ou seja, o gestor, como um sistema de decisões baseado em atos racionais seguindo o modelo *homo economicus*, que mantém todas as informações suficientes, inclusive sobre as possíveis consequências dos seus atos ou atos alternativos. Nesse modelo, o sistema decisório sabe ordenar suas referências de maneira concisa. Acredita-se que o meio é controlável pelo gestor, devido a sua suposta baixa complexidade. Nesse contexto, gestão significa um processo linear que envolve definir o problema, buscar informações sobre opções relevantes, conceituar alternativas para solucioná-lo, avaliá-las e selecionar a melhor opção a ser implantada.

Em face das condições não-realísticas dessas abordagens, tornaram-se mais dominantes os modelos cibernéticos, cujas origens são a biologia e a engenharia. Esses modelos caracterizam-se pela flexibilidade e dinâmica, incluindo-se o controle da efetividade da gestão pelo caráter recursivo, a sua reciprocidade e a capacidade de aprendizagem por parte do sistema gestor. Nesse contexto, o comportamento não é mais visto como determinante; por isso, em sentido estrito, não se fala mais de gestão, mas, sim, de regulamentação. Não há mais a possibilidade de imaginar o gestor como um engenheiro, que previamente determina os passos do processo para atingir um determinado objetivo. Como comparação, pode servir agora um sistema de ar-condicionado, que é regulado pelos sensores que, ao perceberem o *input* (temperatura externa), reagem através de um mecanismo interno conforme o objetivo

(temperatura desejada para o ambiente). Os sensores percebem os resultados e continuam a se adaptar a qualquer mudança de temperatura. Nesta abordagem, ‘gerir’ não é mais visto como um processo linear e, sim, circular, com uma constante retro-alimentação (*feedback*) (GÖRLITZ; BURTH, 1998, p. 96-101).

Diagrama 2 - Gestão política no processo do acoplamento estrutural



Fonte: Traduzida e adaptada em Görlitz e Burth (1998, p. 244).

Enquanto nos modelos de *policy-making* e de *decision-making* o processo foi caracterizado pela centralização do poder de gerir, o modelo cibernético possibilita uma descentralização da gestão. Porém, todos eles ainda partem da ideia de que há uma causalidade entre sistema de gestão e meio. Independentemente do processo de gestão acontecer de cima para baixo (*top-down-process*) ou num círculo, nos três há a distinção, a dicotomia entre o sujeito e o objeto de gestão. Nas análises de *policy* sobre implantação se apresentaram várias dificuldades de aplicação desses modelos, já que não há uma relação inequívoca entre causa e efeito, ou seja, entre a estratégia da gestão e suas consequências (GÖRLITZ; BUTH, 1998, p. 146). Os modelos se mostram inadequados, uma vez que supõem um sistema de

gestão baseado na fé de que a escolha de instrumentos adequados já fazia o objeto da gestão, ou seja, o outro setor envolvido, reagir unilateralmente. Considera-se a gestão como um fim em si mesmo.

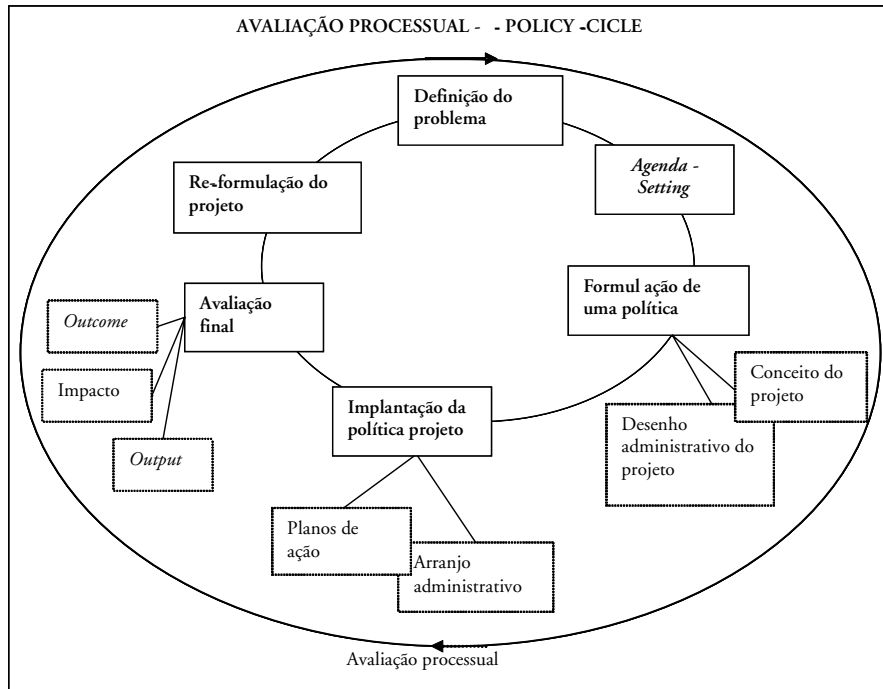
Apresentam-se como adequados os modelos que vislumbram a interação entre os sistemas, que recebem e trabalham internamente mudanças encaminhadas pelo sistema político, sendo eles entre si estruturalmente acoplados.

Neste contexto, gestão propõe estratégias que sejam perceptíveis, dinâmicas e recursivas para os sistemas envolvidos em uma política. Desta forma, a implantação de uma política considera a capacidade das pessoas que compõem o sistema social alvo em percebê-la e identificar sua intenção. Os realizadores da política consideram a dinâmica tanto para a implantação quanto para a consolidação. Na prática, isso significa que, antes de tudo, é importante levantar informações sobre os atores envolvidos (nível micro), como também sobre suas relações (nível meso e nível macro). Esses dados são fundamentais para que se formulem suposições sobre o comportamento de indivíduos e sobre as orientações contextuais, de modo a favorecer a formulação da política. Tendo em vista esse desafio, torna-se imprescindível uma avaliação processual que, ao mesmo tempo, crie um *feedback-loop* com finalidade de canalizar os efeitos recíprocos e configure-se como ponto de partida de negociação (SCHMITZ, 2008).

No contexto da abordagem da Nova Governança Pública, a avaliação, iniciada e/ou realizada pelo Estado, não é apenas controladora ou um levantamento de resultados finais, pois não se trata mais de um modelo baseado só na lógica hierárquica de gestão. Sendo o Estado agora não apenas produtor, mas ativador da produção de bens públicos, abrange também as lógicas de gestão do setor privado e do terceiro setor, isto é, a concorrência e a negociação. Por isso, ele necessita de informações sobre o funcionamento, a lógica dos atores envolvidos dos outros setores.

Informações relevantes para o Estado correspondem aos diferentes elementos da dimensão de *policy*³, como ilustra o diagrama a seguir.

Diagrama 3: Policy-Cycle



Fonte: Traduzida e adaptada em Bussmann, Klöti e Knoepfel (1997)

Este modelo de gestão, de forma dinâmica e ética, busca aliar planejamento, comunicação e avaliação. O diagrama acima aponta para a realização sistemática e continuada da avaliação, que numa perspectiva formativa produzirá informações em todas as fases do *policy-cycle* e numa perspectiva somativa produzirá informações necessárias à avaliação de impacto e de resultados. Claramente, a governança pública tem responsabilidade de atender as exigências de transparência e integração perante os diversos *stakeholders*.

AVALIAÇÃO E SINAES

A expansão do setor educacional, marcadamente da educação superior que se dinamizou, diversificando e ampliando a oferta, exigiu do Estado um novo papel, não como único provedor, mas como um Estado ativador, que não só produz mas ativa outros atores a produzir. O Estado atende a demanda ao ativar a produção desse bem público, também pelo Setor Privado e, em parte, pelo Terceiro Setor, vinculado às ações de governança, na perspectiva de regulação, supervisão e avaliação.

Segundo Afonso (2000), o Estado não pode deixar de ser integrado como um elemento chave na análise das políticas educacionais, visto que as crises sociais e educacionais mantêm uma estreita ligação com as condições e consequências do funcionamento do sistema econômico e suas implicações em termos de reformulação das políticas educativas e avaliativas.

A avaliação se configura como uma atividade que vislumbra a melhoria do processo, o aperfeiçoamento da gestão e prestação de contas à sociedade. Nesse sentido, os sistemas de avaliação precisam dialogar, num “caminho de mão dupla [...]” (VIEIRA, 2007), buscando um alinhamento imprescindível entre as políticas centrais e a prática, condição necessária para a melhoria dos resultados das avaliações dos sistemas.

Os sistemas nacionais de avaliação educacional têm potencial para esclarecer as tendências da educação aos diversos segmentos da sociedade, preservando fatores influentes na avaliação: a autogestão das instituições de ensino e responsabilidade do Estado. Na esfera pública, tais informações subsidiam os elaboradores das políticas públicas em educação e a sociedade, enquanto que, na esfera privada, tornar pública as informações demonstra a responsabilidade social de cada Instituição de Educação Superior (IES) e permite avaliar o sistema educacional como um todo. A avaliação integra as esferas públicas, privadas e do Terceiro Setor para promover uma avaliação global do sistema educacional, cujo ponto central é a qualidade da educação (DEPRESBITERIS, 2001).

Nesse contexto, justifica-se um modelo de avaliação que possibilite ao Estado o controle regulatório e da qualidade dos serviços ofertados,

bem como a distribuição e uso adequado dos recursos públicos. E, considerando o seu papel de gestor desse bem público, o uso da avaliação se apresenta para orientar a expansão, segundo critérios das políticas educacionais, e o mercado consumidor dos serviços educacionais – pais e alunos – e para produzir informações úteis para a tomada de decisão.

Com o objetivo de assegurar um processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, em consonância com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pela Portaria MEC/SESu nº 11 e 19/2003, elaborou os estudos que concebeu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861, em 2004. A concepção de avaliação adotada pela CEA tem como ideias centrais a integração e participação, por entender a avaliação como um processo que se vincula à dimensão formativa, correspondendo a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. Nessa perspectiva, a comissão vislumbrou um sistema de avaliação articulado com as funções de regulação inerentes à esfera estatal e com as funções educativas e emancipatórias inerentes às instituições (BRASIL, 2007).

O Sinaes apresenta como princípios norteadores: a responsabilidade social da educação superior; o reconhecimento da diversidade do sistema; o respeito à identidade institucional; a globalidade da instituição e uso articulado de um conjunto de indicadores; a legitimidade técnica, ética e política; a continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto; o compromisso com a finalidade construtiva e formativa da avaliação; a publicidade de todos os procedimentos, dados e resultados (BRASIL, 2004b).

Preconiza a lei de criação do Sinaes, no seu artigo 6º, que a coordenação e supervisão desse Sistema serão atribuições do órgão colegiado, denominado Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), enquanto que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (Inep) responde pelo apoio técnico à Comissão e pela operacionalização da avaliação no âmbito do Sinaes.

Na sua composição, a Conaes tem representatividade: dos órgãos governamentais, com três representantes do Ministério da Educação (MEC), um do Inep, um da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); da comunidade acadêmica, com três representantes das IES; e da sociedade civil organizada, com representação de cinco membros com notório saber científico, filosófico e artístico e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior (BRASIL, 2004a). Destes, são membros natos: dirigentes das instâncias institucionais de supervisão e avaliação da Educação Superior, do Inep, da Capes, da Secretaria de Educação Superior (SESu) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) (BRASIL, 2003).

Concebido para Instituições de Educação Superior (IES), o Sinaes tem por objetivo identificar o perfil e o significado da atuação institucional, segundo as dez dimensões estabelecidas na Lei n.º 10861/04, que podem/devem ser o foco da avaliação institucional e que garantem, simultaneamente, a unidade do processo avaliativo em âmbito nacional e a especificidade de cada instituição, a saber:

- I. A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);
- II. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo ao desenvolvimento do ensino, à produção acadêmica e das atividades de extensão;
- III. A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- IV. A comunicação com a sociedade;
- V. As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI. Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e a representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade acadêmica nos processos decisórios;

VII. Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII. Planejamento e avaliação, especialmente dos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX. Políticas de atendimento aos estudantes;

X. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior;

XI. Outras dimensões – incluem outros itens considerados relevantes para a instituição, tendo em vista a compreensão e construção da sua identidade institucional, suas especificidades e sua missão (hospitais, teatros, rádios, atividades artísticas, esportivas e culturais, inserção regional, entre outros) (BRASIL, 2004b).

O Sinaes se concretiza a partir da articulação entre os resultados dos processos avaliativos que o compõem: da Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Enade), da Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) e da Avaliação das Instituições de Ensino Superior (Avalies).

Observa-se que no Sinaes se encontram diferentes modelos da avaliação: investigação naturalista e negociação, considerando o pluralismo de valores envolvidos, no caso da auto-avaliação; comparação entre objetivos propostos e respectivo alcance, no caso do Enade; e como juízo profissional, cuja relevância reside nas opiniões de especialistas, no caso da avaliação externa da ACG e da Avalies.

O Enade permite avaliar todos os cursos durante um triênio, configurando-se como componente curricular obrigatório, por meio de aplicação amostral aos alunos. A ACG tem como objetivo identificar as condições de ensino, avaliando o perfil do corpo docente, a organização didático-pedagógica e a infra-estrutura. A modalidade Avalies possibilita uma

visão global a partir de dois procedimentos: avaliação externa, realizada por especialistas externos; e auto-avaliação, conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA). Para tanto, cada IES, constituirá uma CPA com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação de informações solicitadas pelo Inep.

A CPA é constituída por ato do seu dirigente máximo ou segundo estatuto/regimento próprio, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade institucional e da sociedade civil organizada, sendo proibida a representação majoritária de qualquer um dos segmentos.

A avaliação interna ou auto-avaliação tem como principais objetivos: produzir conhecimentos sobre a instituição; questionar os sentidos e o cumprimento das suas atividades e finalidades acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos; identificar as fragilidades e as potencialidades nas dez dimensões previstas em lei; tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade; e prestar contas à sociedade. A avaliação externa é a outra dimensão essencial da avaliação institucional, já que contribui para o autoconhecimento e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela IES, assim como traz subsídios importantes para a regulação e a formulação de políticas educacionais.

SINAES E GOVERNANÇA

Ao indagar se a governança se revela dentro da concepção do Sinaes, aproveita-se da apresentação anterior da abordagem da Nova Governança Pública para sistematizar os elementos básicos da governança, identificando as possibilidades e desafios a serem enfrentados nesse sistema.

Inicialmente, pode-se afirmar que a efetiva implementação do Sinaes, na forma como se dispõe no arcabouço legal e nas orientações da Conaes, aponta-o como parte de uma política de avaliação que apresenta princípios da legitimidade, autonomia, integração e transparência pertinentes à governança, no que se refere à compreensão por parte do Estado (nível macro) e das IES (nível micro), haja vista os seus princípios norteadores.

Do que foi apontado na sua descrição, o Sinaes fornece informações relevantes para o processo de *policy*. Os resultados do Enade podem ser vistos como fonte de informações sobre o problema e a *agenda-setting*, na perspectiva macro, revelando o nível de conhecimento alcançado pelos estudantes do Ensino Superior. Sobretudo a Avalies produz conhecimento sobre o processo avaliativo e seus resultados, necessários à fase de formulação e implementação de políticas educacionais e avaliativas da educação superior. A ACG não apenas se mostra uma condição indispensável para a garantia da qualidade, mas também para a fase da reformulação de políticas e projetos do governo, uma vez que indica as condições de ensino, o perfil do corpo docente, a organização didático-pedagógica e a infra-estrutura.

Em consonância com o Diagrama 3, o Estado recebe informações através do relatório da auto-avaliação de cada IES sobre: os eventuais problemas e demandas percebidas (definição do problema); a relevância do problema dentro do contexto da IES (*agenda-setting*); as soluções que as IES julguem como adequadas (formulação de política); as estratégias de soluções que elas buscam e a maneira de implementá-las pelas IES (implantação) e em que medida as metas propriamente definidas foram alcançados (avaliação do resultado).

O Sinaes configura-se como modelo que contempla o *mix* da governança, tanto na maneira como o Estado angaria informações do sistema de Educação Superior como um todo, como na forma que outorga autonomia às IES, com transparência, legitimidade e descentralização das decisões. Nesse processo, a governança respeita os diversos papéis, as especificidades e competências de cada área, seja ela científica, profissional, política ou social. Coerente com o conceito de governança, o sistema de avaliação compreende a ação conjunta do Estado, daqueles diretamente envolvidos e da sociedade civil.

Como maior potencialidade, o Sinaes apresenta a possibilidade de autoconhecimento da/pela própria instituição (nível micro), representado pela Avalies. Destaca-se como aspecto positivo a autonomia auferida a cada Instituição na elaboração e condução do seu projeto de avaliação, bem como

na composição e regulamentação próprias das respectivas comissões. O envolvimento de diferentes atores, de diferentes âmbitos, nessas comissões possibilitará uma visão ampliada e diversificada, aumentando a probabilidade dos sistemas, tanto políticos quanto educacionais, perceberem as limitações/perturbações ou mudanças externas, bem como as potencialidades/fragilidades internas, o que corresponde com a compreensão de Sobrinho (2003, p. 177), que define a avaliação como “uma prática social orientada, sobretudo para produzir questionamentos e compreender efeitos pedagógicos, políticos, éticos, sociais, econômicos do fenômeno educativo”, não devendo ser uma simples medida para efeitos de comparação e discriminação.

Considerando que o Sinaes, implantado no ano 2004, ainda está em consolidação, apresentam-se também, ao lado dessas potencialidades, algumas fragilidades. Há de se reconhecer que a amplitude e características do sistema federal de ensino, que engloba uma diversidade de instituições (universidades, faculdades, centros universitários e de educação tecnológica) e órgãos governamentais, já se constituem em fatores limitantes. Especialmente porque o Sinaes padece da inexistência de uma agência central, uma vez que as várias entidades – MEC/Inep/Capes/SESu/Setec – possuem finalidades diversas que precisam ser melhor integradas.

Além disso, aponta-se como outro problema o duplo papel exercido pelo Inep, enquanto órgão executor do Sinaes e como órgão governamental de supervisão na governança relativo ao processo decisório, além de conflito conceitual no âmbito do sistema de educação.

A despeito da proposta se traduzir em total autonomia das Comissões – Conaes e CPA – responsáveis pela condução do processo avaliativo, revelam-se, também, possíveis fragilidades no que concerne: ao seu poder decisório; às ações que envolvem recursos financeiros; à ausência de órgão que integre a estrutura organizacional, tanto no âmbito do MEC como das IES, necessário para dar suporte e garantir a continuidade das ações técnicas e executivas, tendo em vista o mandato temporário e a rotatividade dos representantes nesses órgãos colegiados.

No que tange à concepção da CPA, apontam-se aspectos que, ao mesmo tempo positivos, se apresentam como limitadores na sua atuação.

Por um lado, a comissão tem atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados na IES. Por outro lado, a garantia da representatividade de todos os segmentos da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada revela-se como princípio democrático de participação, mas a representatividade voluntária nem sempre condiz com a estratégia de comissões de trabalho, em detrimento de critérios de competência técnica e disponibilidade para as atividades.

Na sua concepção teórica, o processo avaliativo proposto pelo Sinaes propõe ultrapassar a mera preocupação com o desempenho dos estudantes, buscando significados mais amplos da formação, bem como superar simples verificações para estabelecimento de *ranking*, ao tempo em que destaca os significados das atividades institucionais, tanto do ponto de vista acadêmico quanto dos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos, valorizando a solidariedade e a cooperação e não a competitividade e o sucesso individual (TRINDADE, 2007).

Porém, o Sinaes não evita a possibilidade de comparação e *ranking*. Até então, atende-se os princípios de regulação, no que diz respeito à autorização, ao credenciamento e reconhecimento dos cursos superiores, carecendo de maior transparência, não apenas para os órgãos de controle, mas para todo o conjunto de instituições que o compõe. A pretensão de implementar uma avaliação emancipatória, isto é, ser um processo educativo e de construção de uma cultura de avaliação nas IES, tanto nas dimensões internas quanto externas, não está sendo garantido pelas lógicas das estratégias. Retomando o exemplo fictício no início deste artigo, pode-se transferir para esse âmbito a mesma conclusão: o governo espera que as instituições logrem a autogestão dentro dessa política de avaliação, porém a gestão dessa política (obrigação dos relatórios) não garante que de fato elas incorporem tal pretensão. É possível que as IES, na perspectiva de atenderem as exigências regulatórias do Sinaes, contratem consultoria especializada para elaborar e conduzir a sua avaliação interna, elaborando os relatórios necessários, mas que não retratam as aspirações da própria comunidade acadêmica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao sistema político compete responder aos diferentes contextos políticos, culturais e sociais por meio de políticas públicas, a fim de atender a sociedade pelo papel que lhe cabe de gestor do bem público, considerando a diversidade e participação, num processo contínuo de aprendizagem e desenvolvimento, permeado pela ética e legitimidade. Constatase que o Estado é produtor de bens públicos, mas também se tornou ativador dessa produção, isto é, não é apenas o Estado que produz, mas também o Setor Privado e Terceiro Setor. O Estado, que entra na parceria com os demais produtores, precisa, ao mesmo tempo, implantar um sistema de gestão que dar conta de três lógicas diferentes: controle, concorrência e negociação, a fim de garantir a qualidade do bem produzido. Cabe ao Poder Público assegurar a qualidade acadêmica das instituições e a consolidação de um sistema de educação superior com alto valor científico e social.

Nessa análise foi possível evidenciar que a política de avaliação, aqui representada com o exemplo do Sinaes, corresponde ao *mix* de gestão e governança. Convém destacar que o Sinaes, de fato, busca a necessária legitimidade política, por razões técnico-administrativas e adequação às normas legais. Tal condição é assegurada pelos seus propósitos proativos, de natureza participativa, envolvendo a comunidade acadêmica, o setor governamental e a sociedade, assim como pelas qualidades profissionais e cidadãs de seus atores.

Reconhecendo o Sinaes como um sistema de avaliação recente e inédito na proposição de avaliar educação superior de forma sistêmica, as suas possibilidades levam a crer na consolidação da gestão pública, na qual a avaliação subsidie a formulação da política pública. As fragilidades identificadas precisam ser vistas – no olhar de um avaliador – como ponto de partida para meta-avaliação do próprio Sinaes, bem como finalidade para a sua superação.

Superadas as fragilidades, o Sinaes poderá se efetivar como uma política exitosa no campo educacional, pois aponta caminhos para realizar as exigências destacadas no modelo da Nova Governança Pública, que

promete dar conta da governabilidade de uma sociedade complexa. Por hora, avalia-se como uma proposta concreta que possibilita dar voz e vez aos atores envolvidos do setor público, do setor privado e da sociedade civil organizada.

Considera-se o Sinaes como promissor para a política de avaliação no campo educacional, conforme análise do modelo da Nova Governança Pública. As suas estratégias de avaliação respondem às demandas do Estado na orientação de políticas públicas, o que pode torná-lo um interessante subsídio para futuras discussões sobre sistemas de avaliação em outras áreas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL . Lei n. 10.861 de 14 de Abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 abr. 2004a. Seção 1, p. 3-4.

_____. Ministério da Educação. **Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

_____. Ministério da Educação. **Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 4. ed., ampl. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004b.

DEPRESBÍTERIS, Léa. A Avaliação na Educação Básica: ampliando a discussão. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 24, p. 137-146, jul./dez. 2001.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

GÖRLITZ; Axel; BURTH, Hans-Peter. **Politische Steuerung** [Gestão política]: ein Studienbuch. 2. ed. Opladen: Leske+Budrich, 1998.

KISSLER; Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade?** [Balneário Camboriú, 2004] 20 f. Texto-base de uma palestra proferida em outubro de 2004, Curso de Administração de Serviços Públicos da ESAG.

LUHMANN, Niklas. **Politische Planung** [Planejamento político]: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen: [s.n.], 1971, p. 66-93.

MAYNTZ, Renate. **Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme** [Gestão política e problemas sociais de gestão]: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: ELLWEIN; Thomas von; HESSE, J.J. **Jahrbuch zur Staats-und Verwaltungswissenschaft**. v. 1, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1987, p. 89-110.

SCHMITZ, Heike. **A escola e seu meio social: dois sistemas acoplados?** 2008. 363 fs. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TRINDADE, Hélgio. **Desafios, institucionalização e imagem pública da Conaes**. Brasília: Unesco, MEC, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense**. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 60, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 Set. 2007.

NOTAS

- 1 O conceito gestão, não obstante, muda muito a depender da abordagem na qual é discutido. Há tantas abordagens nas ciências políticas que não é possível se falar em uma única teoria de gestão ou uma teoria universal de gestão. Melhor se referir a várias vertentes de teoria de gestão (GÖRLITZ; BURTH, 1998, p. 79).
- 2 Elas têm sua origem nas *Policy Sciences* dos Estados Unidos da América. Por isso, a sua terminologia é principalmente em inglês e, por causa da sua internacionalidade, prefere-se manter o termo original do que a tradução para português. Sob *Policy-Making-Process* se entende o processo de formulação de política e sob *Decision-Making-Process* o processo decisório.

- 3 Distinguem-se três dimensões do conceito de política, isto é: (1) a dimensão da *polity*, que abrange as instituições, normas e valores políticos; (2) a dimensão de *politics*, que abrange os processos políticos tais como legitimação, conflitos; e (3) a dimensão da *policy*, isto é, os conteúdos de políticas, os programas e projetos, sua concepção e planejamento, sua implantação, consolidação e sua avaliação.