

Artigos Originais

A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO MECANISMO INDUTOR DE QUALIDADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Original Articles

THE REGULATION OF HIGHER EDUCATION AS MECHANISM OF QUALITY: CHALLENGES AND OPORTUNITIES IN BRAZILIAN CONTEXT

Thiago Henrique Almino Francisco*

<http://lattes.cnpq.br/4642297917670022>
tfrancisco@unesc.net

Marina Keiko Nakayama**

<http://lattes.cnpq.br/5966868764284331>
and1_7@hotmail.com

Izabel Regina de Souza***

<http://lattes.cnpq.br/1898011963842181>
proftf@gmail.com



CAMINE: Cam. Educ. = CAMINE: Ways Educ., Franca, SP, Brasil - eISSN 2175-4217 - está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



RESUMO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior no Brasil (SINAES) vem passando por um processo de revisão, caracterizado no contexto do conceito de meta-avaliação. É imperativo que a regulação, parte integrante do sistema avaliativo, tornou-se conceito presente na agenda que discute esse tema, sobretudo pelo impacto que tem causado no contexto do segmento privado da educação superior. Sob esse pressuposto, o artigo busca apresentar um panorama geral do processo regulatório na educação superior brasileira, levantando questões que buscam incitar uma nova

* Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração Universitária pela UFSC. Docente da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

** Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Observação em Gestão, Aprendizagem e Pessoas (NEOGAP).

*** Mestrado em Administração pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Docente da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

discussão sobre o papel da regulação como mecanismo indutor de qualidade institucional. Na perspectiva metodológica, o artigo traz uma revisão integrativa de literatura que busca integrar os conceitos que constituem o arcabouço teórico do artigo. Os resultados permitirão apresentar um cenário da regulação como mecanismo indutor de qualidade e possíveis padrões adotados pelo segmento privado para observar os padrões mínimos de qualidade previstos pelo sistema.

Palavras-chave: SINAES. educação superior. regulação.

ABSTRACT

The National System of Higher Education Evaluation in Brazil (SINAES) has been undergoing a process of review, characterized the meta-evaluation of the concept of context. It is imperative that the regulation, which is part of the evaluation system, has become this concept on the agenda discussing this issue, especially the impact it has caused in the context of the private sector of higher education. Under this assumption, the article aims to present an overview of the regulatory process in Brazilian higher education, raising questions that seek to incite a new discussion on the role of regulation as institutional quality inducing mechanism. In methodological perspective, this paper presents an integrative literature review that seeks to integrate the concepts that provide the theoretical framework of the article. The results will present a regulation setting as a means of quality inductor and possible standards adopted by the private sector to observe the minimum quality standards provided by the system.

Keywords: SINAES. higher education. regulation.

INTRODUÇÃO

No Brasil, especialmente a partir de 2004 quando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi introduzido, o contexto da educação superior passou por profundas reflexões que se estendem até os dias atuais. Desde então, uma série de instrumentos legais, metodologias, discussões e críticas se posicionaram em certo contrassenso ao que propôs o sistema, ensejando que diversas reflexões pudessem se desencadear para que a comunidade da educação superior pudesse entender o sistema.

Entre os objetivos do SINAES, surge um aspecto que dificultou o entendimento do sistema como um instrumento indutor de qualidade da educação superior brasileira. No momento em que o sistema apresentou o equilíbrio entre os conceitos de avaliação, regulação e supervisão, surgem diversas tensões que impediram a consolidação do sistema e dificultaram sua implementação. Isso determinou uma crise de identidade ao SINAES,

prejudicando todo o caminho percorrido ao longo de seu surgimento, entendimento e implementação.

Por meio dessa reflexão, a visão que se consolidou ao longo dos dez primeiros anos do sistema foi a da regulação. Como um instrumento de controle e acompanhamento por parte do estado, que neste caso se compôs de uma série de órgãos reguladores que eram gerenciados pelo Ministério da Educação (MEC), o SINAES, apesar das críticas e dos diversos indicadores que surgiram ao longo de sua implementação, foi considerado um mecanismo indutor de qualidade. Além de fortalecer a visão de regulação e controle no âmbito das próprias instituições, a visão da regulação apresentada pelo SINAES fez com que o sistema assumisse a responsabilidade de assentar critérios de qualidade que são válidos para todos os atos de regulação, expansão e posicionamento na educação superior.

Pelo exposto, o artigo tem a intenção de apresentar um panorama geral do processo regulatório na educação superior brasileira, levantando questões que buscam incitar uma nova discussão sobre o papel da regulação como mecanismo indutor de qualidade institucional. Na perspectiva metodológica, o artigo traz uma revisão integrativa de literatura que busca integrar os conceitos que constituem o arcabouço teórico do artigo. Os resultados permitirão apresentar um cenário da regulação como mecanismo indutor de qualidade e possíveis padrões adotados pelo segmento privado para observar os padrões mínimos de qualidade previstos pelo sistema.

METODOLOGIA

A pesquisa, como instrumento para a transformação do conhecimento na perspectiva de sua cadeia de valor, apresenta uma série de possibilidades que auxiliam na construção do conhecimento necessário ao estabelecimento de uma forma de pensar. Neste artigo, em função da complexidade que envolve o tema, as reflexões se utilizaram de possibilidades que ampliam a visão de mundo do sujeito, entendendo que há uma realidade que pode ser percebida e construída de acordo com a experiência vivida.

Por este aspecto, a pesquisa se constitui sob a orientação do paradigma construtivista de Creswell (2010), já que se posiciona em um contexto epistemológico que permite a construção de uma visão de mundo alinhada a percepção do sujeito. Por meio desse aspecto, o artigo busca a reflexão sobre um contexto específico das áreas da gestão e da avaliação da educação superior como forma de encaminhar ações de maneira concreta. Também é salutar o destaque para as questões ontológicas, também salientadas pelo autor como sendo bem definidas no paradigma construtivista, já que são compostas pelas realidades múltiplas, as quais estão postas e apresentadas nos artigos utilizados.

Com base nessa visão de mundo, o trabalho também entende que o conhecimento tratado na perspectiva da pesquisa está posicionado na visão conexionista, já que vai tratar da junção de diversas visões de mundo para a consolidação de um pensamento, permitindo que conclusões possam ser exploradas a partir dessa conexão. Essa base, devidamente registrada na visão de Von Krogh, Ross e Kleine (1998), permite também o desenvolvimento de todo o processo instrumental da pesquisa, baseando-se nas premissas da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da busca sistemática.

A pesquisa bibliográfica e documental, devidamente alinhadas por Creswell (2010) a visão construtivista, permitem o estudo de documentos e dos materiais coletados na revisão realizada sobre o tema. Em geral, é possível identificar que esses processos contribuem de maneira integral para responder a questão levantada pelo artigo. Na busca por compreender o panorama geral da regulação na educação superior e as formas pelas quais há a indução da qualidade, a aplicação da análise de conteúdo que é discutida por Bardin (2002) é outro procedimento que se destaca, já que é fundamental promover a categorização dos materiais encontrados para o desenvolvimento interpretativo baseado na visão de mundo proposta pelo artigo.

Seguindo essas orientações, o artigo utilizou-se das bases de Mendes, Silveira e Galvão (2008) para realizar uma busca integrativa, tendo nos materiais e evidências empíricas publicadas uma fonte de consulta para a construção do material. Dessa forma, o artigo utilizou a base Scielo para a pesquisa dos

materiais, já que esta é notadamente reconhecida como fonte de materiais publicados sobre a avaliação da educação superior no Brasil. A coleta foi desenvolvida por meio dos seguintes critérios:

1. Materiais que tratem da relação entre regulação e educação superior.
2. Materiais publicados a partir de 1996, considerando a inclusão do termo avaliação (e por consequência a regulação) nos instrumentos legais do segmento.

Após essa seleção, aplicou-se um novo filtro que excluiu artigos que tratasse especificamente dos termos que seriam de interessa dessa pesquisa. A primeira busca encontrou 72 materiais, dos quais 18, em função da conveniência, passaram a compor o estudo em função de apresentarem uma relação direta com os termos pesquisados.

ANÁLISE DESCRITIVA DA REVISÃO: UMA VISÃO GERAL DA REGULAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

A busca pelo entendimento do processo de regulação na educação superior brasileira não é um processo novo, mas vem ganhando ênfase a partir de 2004 em função do surgimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Dessa forma, os trabalhos encontrados guardam relação com esse novo momento e apresentam reflexões que apontam para um novo momento da educação superior brasileira, o qual é fortemente influenciado pelos resultados dos instrumentos regulatórios que são preconizados pelo Ministério da Educação.

Desde sua concepção, a educação superior brasileira busca se consolidar por meio de um posicionamento hegemônico que tem bases centradas no processo de avaliação da educação superior. Historicamente, com base nos resultados dos estudos de Francisco (2012), a avaliação sempre se constituiu como base para a gestão da educação superior, incitando também a investigação sobre a complexidade dos atos que envolvem o processo. Dessa forma, esse estudo busca, por meio do amparo fornecido pelo seu objetivo principal, aprofundar a reflexão que colaciona a avaliação e a gestão da

educação superior, considerando o processo regulatório, em evidência no sistema atual, como base para a expansão da oferta e para a tomada de decisão em nível organizacional.

O trabalho de Schlickmann (2012), além de consolidar a educação superior como um campo científico, levanta aspectos que podem servir de base para novos estudos empíricos sobre a educação superior. Notadamente em evidência, o campo em questão reflete uma série de desafios que se moldam ao longo do modelo de expansão que atualmente está em evidência no contexto brasileiro. As universidades públicas, devidamente gerenciadas pelos órgãos do governo federal, tem suas bases centradas no orçamento público previamente definido, enquanto os outros modelos, especialmente os que militam no segmento privado, ainda buscam o entendimento do cenário que se impõem no Brasil. De acordo com os estudos da Equipe Hoper Educação (2014), mesmo com mais de 20 milhões de potenciais estudantes fora da universidade, ainda é difícil prever o que pode vir a ser a educação superior nos próximos anos.

É com base nesse pano de fundo que a regulação se apresenta como sendo uma forma de controlar a expansão do grande quantitativo de instituições que atualmente militam no segmento privado brasileiro. No Brasil, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2014), são 2.112 instituições que estão no segmento privado, sendo que o quantitativo de cursos chega a 20.961, o que representa uma atividade notadamente centrada no segmento privado e que demanda um forte controle do estado no sentido do acompanhamento da oferta.

Nessa linha de investigação, é possível identificar que a regulação, desde a promulgação da Portaria Normativa nº 40, de 13 de dezembro de 2007 (MEC, 2007), republicada e consolidada na Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2010 (MEC, 2010), traz à luz os direcionamentos do processo de regulação e despertam as intenções da comunidade científica para o entendimento de uma nova epistemologia que se constitui no processo de gestão da educação superior. Nessa reflexão, o trabalho de Francisco e Nakayama (2014) aponta que há uma tensão entre uma visão interpretativa e funcionalista, baseada em modelos conflitantes de mundo que são preconizados por Morgan

(1996). Em geral, isso se dá pelo modelo regulatório escolhido, que se fundamenta em visões diferentes entre os agentes envolvidos.

Nos trabalhos de Polidori, Fonseca e Larrosa (2007), Barreyro (2008) e, principalmente, no trabalho de Weber (2010), a regulação é percebida como um instrumento de substancial relevância no processo de gestão institucional.

No trabalho de Polidori, Fonseca e Larrosa (2007), percebe-se que a avaliação, institucional como um instrumento participativo, é um potencial gerador de conhecimentos críticos que permitem com que a regulação possa ser plenamente compreendida como necessária para o pleno funcionamento da instituição. Já Barreyro (2008), dá ênfase aos indicadores que surgiram por meio da Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2010, destacando que o entendimento dos aspectos que compõem cada um dos itens passa necessariamente pelo processo regulatório e é crítico para a atividade dos gestores. Já Weber é o que se apresenta como o mais enfático, destacando que a regulação trouxe importantes conquistas e desafios para a educação superior brasileira, e incitou uma discussão aprofundada sobre o tema.

Dessa forma, sob a égide de uma visão geral e ampla, é possível destacar que a regulação, na educação superior brasileira, é um aspecto que vem da gênese do modelo educacional brasileiro, o qual é altamente privatizado e depende de um controle importante do governo. Por isso, em função da complexidade do modelo que se criou, os instrumentos que orientam o processo de regulação apresentam importantes desafios e oportunidades baseadas nesse complexo processo, fortalecendo-o como um mecanismo indutor de qualidade e alinhado com o processo de avaliação da educação superior. Além de determinante para a perenidade das instituições, o processo de regulação, como mecanismo indutor de qualidade, também é um instrumento de controle e de orientação do processo de acompanhamento por parte dos órgãos reguladores, já que desde 2008 há uma série de instrumentos alinhados a esse aspecto e que são objetos de reflexão e crítica desde o seu surgimento.

REGULAÇÃO COMO INDUTORA DE QUALIDADE

Com o SINAES, o campo da educação superior brasileira recebeu um novo desafio epistemológico. Para compreendê-lo, tornou-se fundamental o entendimento do sistema e das decorrências proporcionadas por um processo avaliativo amplo, complexo e diretamente relacionado com a estrutura gerencial e com o modelo institucional brasileiro. Em função da diversidade encontrada por intermédio da atuação conjunta de instituições públicas e privadas com suas diferentes organizações administrativas, o SINAES passou a ser ainda mais importante em virtude dos impactos que o sistema sofreu ao longo de sua implementação.

Em sua gênese, Polidori, Araujo e Barreyro (2006) destacam que a influência da relação avaliação-regulação-supervisão trouxe um novo olhar para a estrutura gerencial da educação superior, determinando as possibilidades de que se criem novas formas de analisar o contexto de uma instituição. Porém, em função da dinamicidade imposta pela característica do segmento da educação superior no Brasil determinada pelo segmento privado, surgem mecanismos que promovem uma transposição de um paradigma vinculado a avaliação da qualidade para a regulação. De acordo com Rangel (2012), isso ocorre numa tentativa de aumentar as possibilidades de controle pelo estado, considerando os princípios do estado avaliador que passam a ser instituídos com uma reforma governamental, que atingiu a educação superior por intermédio do Plano Nacional da Educação.

A partir desse pressuposto, percebe-se que a regulação ganha notoriedade com a instituição de conceitos que já estavam previstos na Portaria Normativa nº 40, de 13 de dezembro de 2007, fazendo destes os principais instrumentos norteadores para o acompanhamento da qualidade das ações institucionais. Apesar das inúmeras críticas, os indicadores surgiram com o intuito de consolidar o SINAES, permitindo que a ênfase do processo avaliativo, de regulação e supervisão pudesse recair sobre as instituições que não observassem os índices mínimos de qualidade.

Como instrumento de acompanhamento e controle, instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (MEC, 2008a), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) surge como uma base substanciada de informações que emanam da estrutura da instituição, congregando o desempenho dos estudantes, os insumos institucionais originários da qualificação docente e da percepção dos estudantes sobre o curso de graduação. Em geral, o indicador está baseado no desempenho do estudante, tendo no ENADE a principal base para todo o processo. O ENADE, exaustivamente tratado por Brito (2008), é também considerando um aspecto relevante na constituição de uma cultura de regulação, já que sinaliza, a partir do desempenho do estudante, as instituições que devem ser avaliadas. No caso de um desempenho ruim, uma série de penalidades podem acometer a instituição e por isso o entendimento de todos esses aspectos são desafios importantes que devem ser considerados.

O Índice Geral de Cursos (IGC), resultante do conjunto de Conceitos Preliminares de Curso e discutido por Francisco (2012) como sendo um aspecto substancial para a gestão acadêmica de uma instituição de educação superior, consolidou a visão de regulação e fortaleceu, mesmo em meio a severas críticas, uma visão indutora da qualidade que posteriormente esteve refletida nos números do INEP (2014). O que se percebeu, a regulação, instituída como princípio e imposta pelos órgãos reguladores, fomentou uma preocupação em nível institucional e promoveu uma série de alterações na estrutura da educação superior brasileira.

Isso está diretamente alinhado ao que propõe Zandavalli (2009), sobretudo quando o autor salienta que é importante o acompanhamento sistemático dos indicadores, já que eles incorrem em impactos importantes no processo avaliativo. No percurso de seu trabalho, percebe-se que os resultados da avaliação são determinantes para o desenvolvimento da estratégia institucional. O que se viu, nesses anos de regulação acurada por parte do Ministério da Educação no Brasil, foi um aumento substancial dos insumos que são destacados na Nota Técnica nº 70, de 15 de outubro de 2014 (MEC, 2014), a qual alterou a estrutura e consolidou a dinâmica do cálculo desses indicadores.

Ao longo dos anos, por meio do que apresenta o relatório consolidado da Equipe Hoper Educação (2014), o que se percebe é um aumento substancial em uma série de aspectos que versam sobre a qualidade da educação superior e um desvio importante de alguns aspectos relacionados ao ENADE. Em geral o que se percebeu durante todos os anos em que a regulação foi considerada como mote para o desenvolvimento da educação superior foram as variações importantes em alguns aspectos.

De acordo com os dados da Equipe Hoper Educação (2014), o que se viu ao longo dos anos foi uma variação do desempenho no ENADE, sendo que em algumas áreas a avaliação do estudante apresentou um significativo aumento, especialmente em função do desempenho qualificado dos acadêmicos que participam da prova. Outro ponto de significativa relevância, foi o aumento do quantitativo de docentes titulados com título de Mestre e Doutor, além do aumento importante dos docentes contratados em regime de trabalho parcial ou integral.

Em geral, essas variáveis, consideradas também por Griboski (2013) como sendo fruto de um processo de regulação bem implementado, estão qualificando a estrutura da educação superior brasileira e propondo desafios as instituições que militam nesse contexto. Especialmente as que encontram-se no segmento privado, passam a congrega esforços para a manutenção dos indicadores em nível satisfatório, compreendendo o desempenho satisfatório é fundamental para a perenidade.

Outro ponto de significativa importância, destacada na fala de Griboski (2013), é um esforço substancial dos órgãos reguladores para promover a continuidade da indução da qualidade, fortalecendo, por meio de uma série de instrumentos legais, os esforços empreendidos pelas instituições para que se mantenham em evolução. Isso fez com que uma série de discussões pudessem ser desenvolvidas no Conselho Nacional da Educação, principalmente a partir de 2013, voltadas a promoção de incentivos para que as instituições possam continuar buscando outros níveis de desenvolvimento, entendendo que a observância integral às estruturas dos indicadores é um aspecto de extrema

relevância que, em alguns casos, pode impactar na perenidade e na sustentabilidade da instituição.

O que se percebeu, portanto, que a visão da regulação ao longo dos anos de vigência do SINAES permitiu um aumento substancial na qualificação dos docentes em nível de titulação, na contratação de professores em regime integral e, sobretudo, na consolidação de uma visão voltada à construção de uma cultura de avaliação em observância ao SINAES. Com base nesses aspectos, percebe-se que há uma gama importante de desafios e oportunidades que devem ser observadas pelas instituições que, de uma forma geral, dependem da regulação para sua perenidade, mas também entendem o aspecto como algo processual e fundamental para o fortalecimento de sua identidade.

As discussões sobre esses aspectos, com base na análise de conteúdo utilizada como base para o processo de análise dos dados coletados nas pesquisas bibliográficas e na revisão realizada, são apresentadas a seguir, propondo bases para os encaminhamentos conclusivos do artigo.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES: UMA POSSIBILIDADE DE RECONFIGURAÇÃO DO SINAES

Os trabalhos analisados na perspectiva deste trabalho remontam uma possibilidade que já está em discussão no âmbito dos órgãos reguladores da educação superior brasileira. A reconfiguração do SINAES, que pode ocorrer por meio da inclusão de inovações no âmbito da estrutura da lei que instituiu o sistema. Entre elas, encontram-se alguns aspectos que soam como desafios e como oportunidades, em se tratando da continuidade da visão regulatória proposta para o desenvolvimento da educação superior brasileira.

Ao analisar esse contexto, é possível perceber que a visão alinhada à regulação passa a compor a estrutura da educação superior brasileira como algo concreto, já que a expansão e os diversos caminhos escolhidos para o posicionamento desse segmento educacional apresentam desconexões que devem ser acompanhadas de perto pelos órgãos reguladores. Em geral, considerando inclusive o que está descrito no trabalho de Brito (2008), a

regulação deve atingir com mais concretude o segmento privado, o que evidencia ainda mais os desafios e oportunidades que poderão ser acompanhadas com a evolução de todo o contexto nos próximos anos.

Desafios

Surgem alguns desafios substanciais para a consolidação do SINAES a partir de um momento de metavaliação, destacada por Ristoff (2011) como sendo parte substancial do processo de estruturação do SINAES. Dessa forma, a partir do que os trabalhos apresentam, é possível perceber que os desafios que se apresentam, tendo a regulação como pano de fundo, se relacionam ao entendimento dos indicadores de qualidade, ao uso correto dos resultados, ao entendimento das análises dessas informações, ao controle dos processos que levam a qualificação dos indicadores e, claro, a construção de uma cultura de avaliação no contexto da instituição.

Mesmo tendo quase seis anos de institucionalização, os indicadores apresentados pela Portaria Normativa nº 40, de 13 de dezembro de 2007, ainda são considerados demasiadamente complexos. Percebe-se que a complexidade dos indicadores está relacionada, sobretudo, ao aparato estatístico e a ausência de informações técnicas sobre a estruturação desses itens. Tanto o Conceito Preliminar de Curso (CPC) quanto o Índice Geral de Cursos (IGC), demandam o entendimento de uma série de conexões entre os insumos que o compõem, determinando a necessidade de um envolvimento profundo da gestão institucional para o estudo desses aspectos.

Nesse contexto, o envolvimento dos responsáveis pela gestão desses indicadores também aparece como uma lacuna a ser explorada. Especialmente no segmento privado, há uma série de empecilhos que impedem que os gestores se envolvam profundamente no que desenvolvem, prejudicando substancialmente o processo de gestão institucional. Isso acontece pelo fato de que há uma série de atividades desconexas, e complementares ao mesmo tempo, que esses sujeitos desenvolvem, dividindo um tempo que deveria ser aplicado a gestão com outras ações que estão relacionadas com a lógica da eficiência que é apregoada pelo sistema privado da educação superior.

Ainda sobre os indicadores, outra crítica que se apresenta, especialmente no segmento privado, está no fato de que os indicadores são fortemente dependentes do ENADE, um exame que considera a avaliação do estudante quase que como a única base para o cálculo desses indicadores. Isso faz com que as atividades de gestão desses indicadores fiquem prejudicadas pelo entendimento superficial da estrutura de cada um deles e, principalmente, pelas ações paliativas que são desenvolvidas apenas pensando na prova que avalia os estudantes. Isso faz com que uma série de possibilidades se perca, prejudicando e impedindo ações inovadoras que fortaleçam o uso competitivo desses indicadores.

Ao uso correto desses indicadores, a visão de regulação impõem desafios importantes já que cada vez mais as ações relacionadas com as sanções pelos desempenhos insatisfatórios aumentam exponencialmente. Dessa forma, o uso indiscriminado na forma de “rankings” não é recomendado, já que os indicadores contém uma série de informações que se relacionam com o perfil das instituições, e que não permitem comparação com modelos institucionais diferentes. Portanto, a utilização dos indicadores deve estar relacionada ao processo de gestão da instituição, considerando a contribuição das análises realizadas no âmbito institucional para que a tomada de decisão possa fortalecer a cultura de avaliação voltada para o SINAES.

Sobre o entendimento das análises desses indicadores, o trabalho de Ristoff (2011) mostra que é possível identificar questões competitivas a partir da leitura dos dados publicados pelos órgãos reguladores da educação superior brasileira. Para isso, é necessário o investimento o entendimento de que a estrutura dos indicadores é composta por uma série de variáveis que são interdependentes. Os “insumos”, tal como são tratados no contexto da regulação, devem ser compreendidos em sua totalidade, considerando as especificidades de cada área de conhecimento e, principalmente, de cada modelo institucional.

Ao entender os insumos de maneira interdependente, fica claro que é fundamental entender como desafio o fato da aplicação de processos que possam qualificar esses aspectos. Quando se entende as formas pelas quais os

indicadores são relacionados, é possível também aplicar ferramentas, métodos e procedimentos que permitam qualificar cada um desses insumos, permitindo que a instituição, especialmente as que militam no segmento privado que são os modelos institucionais que mais sofrem com os direcionamentos da regulação. Dessa forma, o entendimento desses insumos leva a institucionalização do acompanhamento da avaliação, da gestão acadêmica dos cursos de graduação e pós-graduação e, sobretudo, do planejamento institucional previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

E é nas bases desse documento que encontra-se o último dos desafios que esse texto pretende explorar. A partir do PDI, entende-se que a visão da regulação impõe determinações substanciais para a gestão institucional. Entre elas, a criação, o desenvolvimento e a institucionalização de uma cultura de avaliação. Quando ela existe, de acordo com o que expõe o trabalho de Francisco, Melo e Michels (2013), os indicadores em um patamar satisfatório tornam-se consequência de um trabalho bem feito e alinhado com o PDI. Ao olhar para os desafios, considerando a indução da qualidade a partir da regulação, pode-se perceber também que há uma série de oportunidades que podem ser exploradas. Esse texto busca apontá-las a seguir.

Oportunidades

O trabalho de Gontijo (2014) é um balizador de discussões que possam fortalecer o entendimento sobre o impacto da regulação na educação superior brasileira. Nesse sentido, a autora destaca que os índices implementados por meio dos instrumentos legais que também são discutidos por Rangel (2012), fortalecem a visão da regulação e instituem oportunidades que vão se consolidar na medida em que os desafios impostos sejam superados.

Pelo que o cenário apresenta, é possível identificar que a regulação enquanto aspecto inerente às atividades da educação superior brasileira fortaleceu uma série de aspectos que podem compor o construto de qualidade. Esse construto, que de acordo com Dias Sobrinho (2004) tem caráter polissêmico e é notadamente complexo, fez o uso de uma série de atributos que ganharam importância no contexto da educação superior. Dessa forma, por meio da leitura do cenário que é apresentado a partir da visão de regulação que se

constituiu no segmento da educação superior, é possível reconhecer algumas oportunidades que estão postas ao contexto.

Entre elas, destacam-se os seguintes aspectos:

- Possibilidades de entendimento do modelo de expansão do segmento privado.
- Possibilidades de fortalecimento de novas competências institucionais (EaD e cursos tecnológicos).
- Possibilidades para a construção de uma cultura de avaliação perene.
- Possibilidades de entendimento da estrutura e da gestão dos indicadores de qualidade (CPC e IGC)

Com relação às possibilidades de entendimento do modelo de expansão do segmento privado, este aspecto surge como oportunidade no momento em os dados tratados pela Equipe Hoper Educação (2014), os quais mostram que ainda existem possibilidades de crescimento exponencial no setor. Justamente por esse aspecto é que a regulação se posicionou, já que em função do crescimento do segmento privado os órgãos reguladores entenderam que é fundamental acompanhar as formas pelas quais isso ocorre. A partir desse entendimento, é possível perceber os caminhos existentes para que sejam explorados e, sobretudo, é possível entender de que maneira essa possibilidade de expansão faz uso da visão de regulação. Além de fortalecer a expertise gerencial das instituições, isso vai permitir o desenvolvimento de práticas de inteligência competitiva, fortalecendo as competências para a gestão que são substanciais a qualquer modelo institucional de educação superior.

Outro ponto que surge com bastante evidência, sobretudo por meio do que apresenta o relatório da Equipe Hoper Educação (2014), está no fato do crescimento e das oportunidades que ainda existem no momento em que se exploram as questões voltadas a educação a distância e aos cursos superiores de tecnologia. No momento em que a visão de regulação se impõe ao segmento da educação superior, é possível perceber que, especialmente no segmento privado, novas oportunidades de expansão e desenvolvimento de competências podem surgir. Isso ocorre pelo fato de que a regulação, inclusive como política institucional, cria maneiras para o desenvolvimento de novas competências. Em geral, por meio do que o INEP (2014) apresenta como cenário atual da educação superior, é possível perceber que a educação a distância e os cursos superiores

de tecnologia são boas oportunidades para que sejam exploradas, especialmente no segmento privado, já que isso pode vir a fortalecer a identidade desse modelo institucional.

À cultura de avaliação, as oportunidades que se apresentam estão relacionadas a inclusão dos aspectos que determinam a regulação em sua estrutura e no projeto de avaliação, tendo neste documento um dos grandes balizadores das tomadas de decisões em nível institucional. É importante destacar a essa cultura só poderá ser compreendida como oportunidade se houver um posicionamento favorável das pessoas responsáveis pela gestão institucional. Dessa maneira, é possível que a cultura de avaliação se constitua como a principal base das decisões gerenciais da instituição, fortalecendo ainda mais a avaliação como um mecanismo para o acompanhamento das ações institucionais voltadas para a regulação.

Considerando a última oportunidade que esse texto explora, está a possibilidade de um entendimento integral da estrutura dos indicadores de qualidade, sendo o CPC e o IGC como os principais. Em função de todos os impactos decorrentes de um desempenho insatisfatório nesses índices, é possível identificar que é de substancial importância que eles sejam entendidos em sua totalidade. Isso vai levar a um processo de qualificação gerencial que vai permitir o desenvolvimento de ações diretamente voltadas para esse aspecto. Em geral, o resultado da exploração dessa oportunidade está centrado na possibilidade de qualificação dos insumos do cálculo dos indicadores e, principalmente, no estabelecimento de uma política voltada para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem que permite o fortalecimento de competências necessárias para o bom desempenho no ENADE.

Por fim, importa destacar também que a exploração desse desafio permite que os investimentos e o orçamento aplicado a gestão da instituição possa considerar os pontos substanciais desses indicadores, determinando que os esforços possam se qualificar para que os resultados possam ser os melhores e os mais adequados a identidade da instituição.

Em função das reflexões que se posicionaram nesse texto, os encaminhamentos finais serão discutidos à guisa de conclusão, considerando as limitações, as considerações finais e as sugestões para trabalhos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da educação superior no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, fortaleceu a necessidade da construção de mecanismos de controle por parte do estado para o acompanhamento das atividades das instituições de educação superior. Especialmente no segmento privado, essa visão apresentou impactos importantes em função dos desdobramentos que atingiram a estrutura interna e externa das instituições, permitindo que uma série de ações pudessem se estabelecer. Da parte do estado, a visão da regulação impôs uma série de mecanismos e indicadores de controle, denominados de “indicadores de qualidade”, que foram severamente criticados durante um determinado período. Já no âmbito institucional, o segmento privado foi o que mais sofreu com esses instrumentos, já que eles trouxeram impactos importantes na competitividade dessas instituições.

Outro ponto que deve ser destacado está no fato de que a regulação na educação superior está diretamente vinculada a um paradigma que compreende a avaliação da educação superior como um aspecto cultural. Isso permite que as instituições de educação superior brasileiras possam desenvolver competências específicas para atuar nesse contexto, entendendo que as ações impostas pelo estado regulador devem fazer parte da sua dinâmica institucional.

A partir desse pano de fundo, o artigo se propôs a apresentar um panorama geral dessa relação dinâmica entre regulação e educação superior no Brasil, destacando os aspectos que determinaram uma indução na qualidade do segmento. Dessa forma, por meio da investigação realizada, os dados da conjuntura da educação superior mostram que houve um significativo aumento dos aspectos considerados como itens de qualidade na educação superior.

Os números do Censo da Educação Superior, publicados pelo INEP (2014), mostram um aumento importante na quantidade de docentes titulados, na quantidade de professores contratados em regime de trabalho integral e parcial e uma diminuição considerável no quantitativo de docentes “especialistas”. Isso se deu em função do que foi exigido a partir da promulgação do CPC e do IGC, considerados indicadores de qualidade da educação superior brasileira e determinantes para as atividades institucionais, sobretudo no segmento privado.

Por meio dessa análise, surgem desafios e oportunidades que tem a intenção de consolidar essa cultura que busca o entendimento das relações entre avaliação, regulação e gestão, fortalecendo ainda mais a necessidade de se buscar um entendimento sistêmico desses aspectos.

Dessa forma, é possível concluir que é imprescindível a construção de mecanismos que permitam a gestão desses aspectos, orientando uma atividade voltada para fazer dos insumos, que compõem os indicadores, grandes diferenciais competitivos da instituição. Especialmente no segmento privado, isso se faz relevante em função da uma dinâmica que acomete o setor e que mostra diversas tendências complexas e, em alguns casos, dissonantes. Portanto, gerenciar esses indicadores permite a previsão de uma tendência que pode fortalecer ainda mais a qualidade no contexto institucional, determinando a formação de competências importantes para a gestão da instituição.

Com base nessas considerações, entende-se que as perspectivas para trabalhos futuros englobam a aplicação empírica de métodos de gerenciamento dos indicadores, além do estudo teórico de diversos recortes dos insumos que podem ser analisados de maneiras isoladas. Contudo, é fundamental que a discussão sobre a importância desses indicadores para a regulação continue caminhando no sentido de promover uma cultura de avaliação voltada, sobretudo, para o atendimento integral do SINAES como sistema.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Ed. 70, 2002.
- BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, rankings e mídia. **Avaliação**: Revista de Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.
- BRITO, Márcia Regina F. de. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Avaliação**: Revista de Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.
- CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.
- FRANCISCO, Thiago Henrique Almino. **Análise das ações que confirmam a relação entre IGC e o PDI**: um estudo em Faculdades Isoladas no sul de Santa Catarina. 2012. 186 fl. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2012.
- FRANCISCO, Thiago Henrique Almino et al. Contribuições da avaliação *in loco* como fator de consolidação dos princípios estruturantes do SINAES. **Avaliação**: Revista de Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 851-876, nov. 2012.
- FRANCISCO, Thiago H. A.; MELO, Pedro Antônio; MICHELS, Expedito. **Reflexões sobre a Avaliação da Educação Superior**: as relações entre IGC e PDI. Capivari de Baixo: Ed. FUCAP, 2013.
- FRANCISCO, Thiago Henrique Almino; NAKAYAMA, Marina Keiko. Os paradigmas dominantes na gestão da educação superior a partir da autoavaliação: uma revisão integrativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO, 4., 2014, Loja (Equador). **Anais....** Loja: Ed. Universidad Técnica Particular de Loja, 2014.
- GONTIJO, Simone Braz Ferreira. **Implicações do ENADE para a organização do trabalho pedagógico e as práticas avaliativas em um curso de Pedagogia**. 2014. 302 fl. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- GRIBOSKI, Claudia Maffini. Sinaes – instrumento de avaliação de cursos de graduação nas modalidades presencial e EaD. In: ENCONTRO NACIONAL

DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2013, Florianópolis. **Anais....** Florianópolis: 3Es, 2013.

EQUIPE HOPER EDUCAÇÃO. Análise setorial do ensino superior privado no Brasil – 2014. **Revista Linha Direta**, Belo Horizonte, p. 58-59, 2014.

INEP. **Censo da educação superior 2012**: resumo técnico. Brasília, DF, 2014.

MEC. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Seção 1. p. 39. Disponível em: <<http://www.consuni.ufrj.br/legislacao/portarianormativa40.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

MEC. Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 151, 7 ago. 2008. Seção 1. p. 19. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/Portaria_N_4_de_5_de_agosto_2008.pdf>. Acesso em 2015.

MEC. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 173, 8 set. 2008b. Seção 1. p. 13. Disponível em: <http://www.cpa.ufpr.br/wp-content/uploads/2011/05/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf>. Acesso em: 10 maio 2011.

MEC. Portaria normativa nº 23 de 29 de dezembro de 2010. Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 249, 29 dez. 2010. Seção 1. p. 31-36. Disponível em: <<http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2011/Portarias/Janeiro/PORTARIA%20N%2023%20-1-12-10.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

MEC. Inep. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. **Nota técnica nº 70**: utilização dos insumos do questionário do estudante aplicado em 2013. Brasília, DF, out. 2014.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, out./dez. 2008.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**: São Paulo: Atlas, 1996

POLIDORI, Maris M.; ARAUJO, Claisy M. Marinho; BARREYRO, Gladys. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006.

POLIDORI, Maris M.; FONSECA, Denise Grosso da; LARROSA, Sara Fernanda Tarter. Avaliação institucional participativa. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 12, n. 2, p. 333-348, jun. 2007.

RANGEL, Susana Salun. **Educação superior**: o papel da união e a garantia de qualidade do ensino. 2012. 413 fl. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RISTOFF, Dilvo. **Construindo outra educação**: tendências e desafios da educação brasileira. Florianópolis: Insular, 2011.

SCHLICKMANN, Rafael. **Administração universitária**: desvendando o campo científico no Brasil. 2012. 292 fl. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

VON KROGH, Georg; ROOS, Johan; KLEINE, Dirk (Ed.). **Knowing in firms**: Understanding, managing and measuring knowledge. London: Sage, 1998.

WEBER, Silke. Avaliações e regulação da educação superior: Conquistas e impasses. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, out./dez. 2010.

ZANDAVALLI, Carla Bussato. Avaliação da educação superior no Brasil: Os antecedentes históricos do SINAES. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

Artigo recebido em: 15/12/2014

Aprovado em: 12/10/2015