



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022  
ISSN 2177-3866

## **INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

**FÁBIO HENRIQUE DOS ANJOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

**DIEGO MOTA VIEIRA**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

**WAGNER VILAS BOAS DE SOUZA**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**EDUARDO GOMES SALGADO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

**CARLOS EDUARDO SANCHES DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ - UNIFEI (UNIFEI)

Agradecimento à órgão de fomento:

Ao Ministério da Educação. À Secretaria de Educação Superior. À Universidade de Brasília.

# **INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

## **INTRODUÇÃO**

As políticas públicas para a educação têm conquistado seu espaço no campo da pesquisa por autores de áreas distintas (Guerra & Morais, 2017; Perez, 2010). No que corresponde as últimas décadas há o ‘ressurgimento do conhecimento voltado às políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação’ (Souza, 2007, p. 65). Neste cenário, novos mecanismos do Estado regulador como instrumentos de controle, governança e transparência tornam-se mais anunciados, explícitos e formais (King, 2007; Lepori et al., 2007).

O debate nos estudos de política tem procurado compreender as novas abordagens sobre as mudanças na governança pública (Lepori et al., 2007), uma vez que ‘qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age (Ollaik & Medeiros, 2011, p. 1945). Esses ‘meios’, conforme Lima & D’Ascenzi (2014) são aqui entendidos como instrumentos governamentais para implementar e operacionalizar políticas públicas. Ao corroborar, Ollaik & Medeiros (2011) definem instrumento governamental como um método identificável da ação coletiva-estruturada para lidar com um problema público.

Na educação, mesmo com a ascensão de grupos privados, o ensino superior é um componente do Estado regulador quando os governos continuam a exercer a responsabilidade pela oferta em seus territórios (Donadelli, 2021; King, 2007). Dessa forma, cada vez mais se descobre que os governos procuram regular a educação superior usando uma variedade de instrumentos (King, 2007). Para Donadelli (2021) e Jordana (2018) em razão da materialidade dos instrumentos regulatórios, pelo Estado, são necessários novos estudos sobre as particularidades e o funcionamento desses mecanismos de governança.

Neste sentido, apresenta-se as seguintes inquietações para nortear a pesquisa: Quais estruturas formais – instrumentos – influenciam o processo de implementação de uma política educacional em nível superior? Quais as particularidades associadas a esses instrumentos? Para responder, este artigo tem o objetivo de caracterizar e analisar os instrumentos utilizados na implementação de políticas públicas para a educação superior no Brasil. A escolha pelo Brasil se justifica na sua estrutura de governança regulatória, que está alinhada com muitas tendências internacionais, mas também apresenta suas especificidades (Donadelli, 2021).

Empiricamente, visando reconhecer os instrumentos utilizados na implementação de políticas públicas recentes, são apresentados projetos públicos em processo de implementação pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC). Da ordem metodológica, trata-se de uma análise qualitativa multicritérios que examina os projetos públicos à luz da tipologia dos instrumentos governamentais e das abordagens clássica e analítica de implementação de políticas públicas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 2 contextualiza o conceito de administração pública e avança com o debate da governança regulatória no Brasil e da implementação e instrumentalização das políticas, sobretudo no contexto da Educação Superior. A Seção 3 apresenta as lentes de análise da pesquisa, caracterizando as tipologias dos instrumentos e as abordagens de implementação dos projetos públicos. A Seção 4 retrata os instrumentos e as políticas públicas em implementação pelo MEC, bem como apresenta e discute os principais resultados da análise. A Seção 5 reflete as considerações finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### Avançando nos estudos da implementação e instrumentalização de políticas públicas

Os movimentos de reforma do Estado, oriundos da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deram início à implementação de mudanças substanciais no conteúdo da gestão pública (Matias-Pereira, 2010; Medeiros, 2006). Formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada (Medeiros, 2006), dão espaço à Nova Administração Pública (NPM), um ideário gerencial voltado para resultados com implicações em ‘*Evidence-based Policy Making*’ (Jannuzzi, 2016, 2018).

Esse novo modelo, ao compreender a racionalidade limitada dos decisores públicos (Cabral & Vieira, 2020; Lima & D’Ascenzi, 2017; Souza, 2007) impõe a lógica mecanicista e operacional da NPM, por meio da atividade de controle, ao mesmo tempo que a regulação se torna um mecanismo de prestação de contas à sociedade (Francisco & Marback Neto, 2016). Sobre este último, King (2007) verifica um crescimento de ‘Estados reguladores’ e revela a característica ‘pós-burocrática’ de governança das políticas públicas.

O Estado regulador valoriza, preferencialmente, a eficiência econômica, a eficácia procedural e a efetividade social como critérios de formulação e avaliação da ação pública (Jannuzzi, 2018). O perfil regulador, segundo Cabral & Vieira (2020), submete às instituições a regras, inspecionando a conformidade e regulando o comportamento. Enquanto os aspectos de regulação indicam o enraizamento institucional clássico da análise organizacional (Lepori et al., 2007). Essas características de Estado regulador já são percebidas no Brasil (Cabral & Vieira, 2020; Donadelli, 2021).

Os estudos do ‘novo institucionalismo’ indicam que a regulação habita os diferentes tipos de organização, uma vez que as instituições exercem influência no processo decisório e resultados políticos (Cavalcante, 2011; King, 2007). O debate sobre políticas públicas do chamado novo ou neo-institucionalismo, enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas (Souza, 2007).

Neste cenário da nova governança, as regras do Estado regulador como mecanismo de controle tornam-se mais explícitas e formais, assim como a transparência, a integridade e a accountability emergem como princípios no setor público (King, 2007; Matias-Pereira, 2010). Além disso, é frequente o uso de termos como formação, implementação e avaliação de políticas para se referir aos estratos do ‘Policy-making process’ entendida aqui como ciclo de políticas públicas (Judge, 2021; Lima & D’Ascenzi, 2017; Silva & Dantas, 2020; Souza, 2007).

O ciclo é uma ferramenta analítica que permite estratificar ou decompor as políticas em fases sequenciais (Lima & D’Ascenzi, 2014, 2017). Alguns autores (Dalfior, Lima, & Andrade, 2015; Lima & D’Ascenzi, 2013; Lima & Medeiros, 2012; Novato, Najberg, & Lotta, 2020; Secchi, 2013) convergem para um entendimento de três fases comuns: a formação (ou formulação da política, composta pelos processos de definição do problema, produção de soluções ou alternativas e a tomada de decisão; a implementação, que se refere a execução das decisões em etapa prévia; e a avaliação, que consiste em registrar e responder sobre os resultados e impactos da política. Neste estudo, dar-se-á ênfase a implementação, fase que se refere à execução das decisões.

As últimas décadas foram marcadas pelo ressurgimento do campo de análise das políticas públicas, em virtude de seus custos e benefícios sociais (Lima & D’Ascenzi, 2014; Souza, 2007). O interesse pela fase da implementação, entretanto, é ainda mais recente, uma vez que a fase de avaliação sempre recebeu maior atenção acadêmica (Dalfior et al., 2015; Lima & D’Ascenzi, 2014; Ollaik & Medeiros, 2011). A justificativa está nas diretrizes da NPM, que

focaliza a análise de desempenho ou impacto das políticas para informar o cidadão-usuário (Jannuzzi, 2018; Matias-Pereira, 2010).

Lima & D’Ascenzi (2014, 2017) revelam que o atual debate sobre implementação aparece da necessidade de averiguação de que mesmo as políticas melhor desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados. Nesta lógica, o campo de estudos da implementação está sujeito a necessidade de melhorias nos processos político-administrativos, tomando como foco a interação entre as estruturas normativas – instrumentos e burocracias implementadoras – e as características de execução, exigindo um campo específico de análise (Lima & D’Ascenzi, 2013, 2014).

A implementação, portanto, pode ser entendida como as ações para que uma política saia do papel e funcione efetivamente (Silva & Dantas, 2020). Trata-se de “um processo de interação entre os objetivos e as ações realizadas para atingi-los” (Lima & Medeiros, 2012, p. 1254). Conforme Arretche (2002) e Lotta (2015) a implementação é concebida como um processo técnico, com execução racional das diretrizes impostas em um processo hierárquico.

Lima; D’Ascenzi (2013) consideram a implementação como um processo iterativo de formulação. Assim, a implementação não é a simples execução racional de diretrizes, mas, fundamentalmente,

[...] fruto de interações realizadas com finalidades, nas quais interferem um conjunto de fatores: os diferentes contextos, condições de trabalho, padrões de interações entre os agentes implementadores, discricionariedade desses agentes, suas diversas interpretações decorrentes dos processos de comunicação, treinamentos e suas crenças e valores pessoais (Di Giusto & Ribeiro, 2019, pp. 8–9).

Secchi (2013) então reforça a importância de estudar a fase da implementação, pois é por meio dela que é possível identificar os instrumentos analíticos mais estruturados, as falhas e os obstáculos que acontecem nessa fase do processo. Lotta (2015) e Novato et al. (2020) corroboram afirmando que analisar a implementação é relevante para compreender os desafios e as soluções encontradas na materialização de uma política, ao mesmo tempo que permite ao pesquisador desenvolver exemplos e modelos a sugerir em implementações futuras. É ainda necessário compreender a implementação de políticas em virtude de a escolha dos instrumentos influenciar o resultado do processo (Dalfior et al., 2015; Salamon, 2002).

Duas abordagens de modelos analíticos assumem significância nos estudos de implementação: a primeira, top-down (Perez, 2010); e a segunda denominada bottom-up (Passone, 2013; Perez, 2010). Conforme os autores, a visão primária da implementação é expressa em projetos e programas de uma intervenção, isto é, de cima para baixo (top-down). Enquanto o modelo bottom-up considera o ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações resultantes dela e que podem influenciar o processo de implementação, nomeados de burocratas de nível de rua (street-level bureaucrats).

A escola top-down revela as características principais do modelo: definir políticas claras e consistentes, minimizar a quantidade de atores envolvidos, diminuir a necessidade de mudanças, encarregar da implementação alguém que concorde com as diretrizes da política, onde o foco recai sobre o processo de formulação da política, as decisões administrativas e normatizações (Di Giusto & Ribeiro, 2019; Lima & Medeiros, 2012). Além disso, no modelo fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos (Lima & D’Ascenzi, 2013; Ollaik & Medeiros, 2011).

A abordagem bottom-up é determinada pelo enfoque nos atores envolvidos na prestação de serviços (Perez, 2010). O processo de descentralização da política é pressuposto básico desse modelo (Perez, 2010), com a necessidade de interação entre os sistemas governamentais e os

atores políticos, cujos interesses podem resultar na mudança dos objetivos e metas das políticas públicas (Silva & Dantas, 2020). Entende-se aqui a política pública de modo mais flexível e adaptável às possíveis contingências sociais (Di Giusto & Ribeiro, 2019).

O estudo da implementação, na administração pública, reconhece, portanto, a necessidade de observar e analisar os instrumentos coexistentes de política (Bengtsson & Edquist, 2022). Torna-se relevante examinar esses instrumentos e as estratégias de implementação das políticas públicas para verificar suas características, bem como compará-las e contrastá-las (Ollaik & Medeiros, 2011).

Por definição, os instrumentos de políticas públicas são instituições formais no sentido de que dão estrutura às políticas públicas e as influenciam (Lascoume & Le Gales, 2007). O conceito subjacente é que uma política pública é composta de uma série de meios – instrumentos – através dos quais o Estado age, para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública (Ollaik & Medeiros, 2011).

Na educação, cada vez mais os governos procuram regular usando uma variedade de instrumentos, afirma King (2007). Na educação superior (ES) brasileira, seguindo a tendência de rápidas transformações mundiais, há elevada instrumentalização da governança regulatória como garantia de qualidade do ensino, sendo o Ministério da Educação o responsável por regular e garantir a qualidade da oferta, bem como de normatização e coordenação no setor público (Arretche, 2004; Donadelli, 2021).

Outros estudos também têm buscado observar as circunstâncias da implementação das políticas públicas na educação. Perez (2010) apresenta a evolução da reflexão acadêmica e ressalta a relevância dos estudos sobre implementação. Jannuzzi (2016) relata sobre o processo de ampliar o acesso à educação básica e a efetividade dos repasses de recursos federais. Guerra; Morais (2017) debatem sobre a implementação do Programa Nacional de Tecnologia educacional (ProInfo). E Donadelli (2021) discute como e por que a governança regulatória no setor de Educação Superior mudou tão radicalmente.

Assim, a seguir será apresentada a estrutura analítica deste estudo, para reconhecimento e caracterização da implementação de políticas públicas na educação superior, disposta nos procedimentos metodológicos da pesquisa.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo se utiliza da abordagem formal-instrumental (Hood, 2007) para caracterizar e analisar os instrumentos utilizados na implementação de políticas públicas. Os instrumentos governamentais são aqui entendidos como um grupo de regras e procedimentos identificáveis para coordenar as interações e os comportamentos de atores e organizações (Ollaik & Medeiros, 2011). Trata-se de uma análise documental qualitativa multicritérios de planos de trabalhos, decretos, portarias e relatórios de monitoramento, uma vez que combina o método de abordagem dos processos de implementação com as tipologias que classificam os instrumentos coexistentes na ação estruturada para implementar políticas públicas.

Neste contexto, Lima & D'Ascenzi (2014) incentivam o campo da análise da implementação pautada em três abordagens: controle, interação e cognição. Adicionalmente, considera-se caracterizar o processo de implementação de políticas públicas observadas as abordagens clássicas de significância: a primeira, top-down, designada pelos autores Van Meter e Van Horn, em 1975; ressurgente nos estudos de Sebastier e Maznian; e Edwards, no ano de 1980 (PEREZ, 2010); e a segunda abordagem denominada, bottom-up, elucidada pelos autores Lipsky, em 1971 e 1980; e Elmore, em 1978 (Passone, 2013; Perez, 2010).

Quadro 1 – Abordagens de Análise de Implementação de Políticas Públicas

<b>Controle</b>	Percebem a implementação como uma consequência do plano, o qual seria o elemento explicativo e de comparação.
<b>Interação</b>	Está focada no contexto da implementação; o plano é um guia inicial, uma vez que outros recursos organizacionais, o conhecimento dos executores, seus valores e comportamentos são considerados.
<b>Cognição</b>	Enfatizam ideias e a dimensão simbólica das instituições para a ação do estado; concepções de mundo e ideologias são consideradas; sua operacionalização envolve, normalmente, coalizões de defesa, referenciais e paradigmas.

Fonte: Lima & D’Ascenzi (2014)

Ao projetar a análise multicritério, o estudo considera também as pesquisas de Hood, de 1986, sobre a tipologia de instrumentos governamentais, em destaque nos trabalhos de Hood (2007) e Ollaik & Medeiros (2011).

Conceituada como uma tipologia mais abrangente, o método classifica os instrumentos governamentais conforme a sua nodalidade, autoridade, recursos e organização. A nodalidade refere-se à capacidade do governo de operar como um nóculo (ponto focal) em uma rede de informação. Do ponto de vista da autoridade, denota-se o poder legal do governo e suas fontes de legitimidade governamental. Os recursos ou tesouro, revela os meios governamentais utilizados em cada instrumento. A organização, por fim, denota a capacidade governamental de dirigir a ação (pela burocracia, por exemplo).

Quadro 2 – Tipologia de Instrumentos Governamentais de Hood - 1986

	<b>Nodalidade</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Recursos Financeiros</b>	<b>Organização</b>
<b>Objetivo</b>	Aconselhamento, capacitação, relatórios, registros.	Regulação, licença, autorizações.	Doações, empréstimos, prêmios.	Administração direta, empresa pública, consultores.
<b>Procedimento</b>	Provisão e entrega de informações	Conselhos consultivos, tratados.	Criação e financiamento de grupos de interesse.	Conferências, comissões de investigação, reformas administrativas.

Fonte: Hood (2007) e Ollaik & Medeiros (2011)

## RESULTADOS

### Contextualizando a instrumentalização da educação

No Brasil, a educação é reconhecida como direito de todos e dever do Estado pela Constituição Federal de 1988. O ensino brasileiro, portanto, é inicialmente instrumentalizado por um conjunto de princípios que premeditam ações observando a igualdade de condições de acesso e permanência; a liberdade do aprender e do ensinar; o pluralismo de ideias; a gratuidade do ensino público; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; e, a garantia da qualidade.

Ao destacar a gestão democrática do ensino, faz-se necessária a apresentação de outro instrumento do campo educacional, a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Em seu artigo 1º, a LDB resolve que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Tão importante quanto os demais instrumentos é o Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014. O documento é a personificação das metas e objetivos para a educação

brasileira, em todos os níveis, com alcance previsto para o ano de 2024. O plano para o decênio 2014/2024 definiu diretrizes que permeiam e balizam as ações para a educação brasileira para o período. Foram, portanto, estabelecidas 20 metas a serem cumpridas durante a vigência do PNE. Fazemos recorte àquelas voltadas à educação superior:

**Meta 12:** Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

**Meta 13:** Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

**Meta 14:** Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.

Em que pese os instrumentos ora apresentados, não se pretende aqui designar todos os instrumentos basilares da educação brasileira, mas distinguir aqueles de maior impacto para as ações e políticas públicas implementadas, no período recente, no âmbito da educação superior. Uma vez que a educação superior pública é de competência da Secretaria de Educação Superior do MEC, faz-se necessária a apresentação de outro documento, o Planejamento Estratégico Institucional do MEC (PEI/MEC). O PEI é a consolidação das políticas públicas, projetos e indicadores das Secretarias do MEC no período atual (2020-2023) aos quais articula o atendimento das metas e objetivos do PNE, e diretrizes e princípios da LDB-1996 e CF-1988.

Adicionalmente, faz-se menção ao Censo da Educação Superior, o principal instrumento de pesquisa sobre as instituições de educação superior (IES). O objetivo da coleta é oferecer informações estatísticas confiáveis, que permitam conhecer e acompanhar o sistema brasileiro de educação superior, além de subsidiar o MEC com informações para as atividades de acompanhamento e avaliação. A partir de dados cadastrados no Sistema e-MEC (Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior), em que são mantidos os registros de todas as IES, o Censo coleta informações sobre infraestrutura, vagas oferecidas, candidatos, matrículas, ingressantes, concluintes e docentes nas diferentes organizações acadêmicas.

O MEC, sobretudo por intermédio da Sesu, tem desenvolvido ações voltadas a estruturação da educação superior, infraestrutura universitária, fomento ao ingresso, permanência e formação de estudantes e profissionais, bem como a inovação digital para a educação. Em razão disso, a Sesu tem atuado no planejamento e estruturação de ações e projetos inéditos, buscando atender a pluralidade de demandas da IES e a sociedade civil.

Destaca-se que essas iniciativas perpassam a transformação digital do ensino superior, a ampliação da educação superior pública, a elevação da qualidade do ensino, bem como a modernização da estrutura e da normatização que permeia a respectiva esfera de ensino, tomando como premissa o PNE, em especial, as metas 12, 13 e 14, bem como seus objetivos estratégicos. Os projetos retratados no campo da análise foram definidos por a) sua contribuição para as metas 12, 13 e 14; b) seu impacto social para os estudantes e a comunidade acadêmica; c) ser estratégico para a alta gestão; e d) ser inovador.

## **Enfatizando as políticas públicas da análise**

### **Expansão da Educação a Distância (EaD) nas Universidades Federais - Reuni Digital**

No Brasil, a EaD está regulamentada por meio do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre os processos de ensino e aprendizagem por meio da utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em lugares e tempos diversos. A Sesu/MEC entendendo a relevância de ações que contemplam a educação a distância, vem trabalhando,

desde maio de 2020, no denominado Programa de Expansão da EaD nas Universidades Federais – Reuni Digital, com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior pública, por meio da EaD, e assegurar a equidade da oferta.

No domínio da implementação do programa, a Sesu instituiu, por meio de portarias, o Comitê de Orientação Estratégica (COE) – Portaria nº 433, de 22 de outubro de 2020 – e o Grupo de Trabalho (GT) – Portaria nº 434, de 22 de outubro de 2020 –, com foco na expansão da EaD na rede pública de educação superior. O GT e COE contam com a participação de membros das universidades, associações e organizações do terceiro setor que representam as cinco regiões do Brasil.

Visando a elaboração de um Plano de Expansão da EaD foram realizadas 10 oficinas com especialistas do COE e GT, a fim de estruturar a ação de ampliação da educação superior EaD. O Plano é o documento-guia do programa que objetiva elencar os obstáculos que precisam ser superados para expandir a oferta da EaD nas universidades federais, como também indicar ações para essa superação.

No intuito de avaliar a proposta do Programa, está em fase de implementação o Projeto-Piloto do Reuni Digital. Em 2021, foi realizada pesquisa junto às Universidades Federais (UF) para reconhecer o cenário dos cursos EaD nessas instituições. As UF que já haviam evoluído sua proposta e demonstraram interesse no Programa terão os cursos EaD implementados a partir do 2º semestre de 2022. Inicialmente, serão 14 cursos ofertados por 10 Universidades Federais.

Os cursos virtuais serão ofertados no âmbito das IES em diferentes regiões do país. Para monitoramento e avaliação dos Pilotos serão acompanhados os indicadores propostos no Plano de Expansão com vistas a superar os desafios da EaD no Brasil. A proposta de monitoramento também deverá considerar instrumentos já existentes como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

### **Alunos Conectados**

Desde quando o MEC, publicou a Portaria nº 617, de 3 de agosto de 2020 e a Portaria nº 544, de 16 de junho de 2020, que dispõem sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais para enfrentamento da situação de pandemia, a Sesu trabalhou para fomentar o acesso à internet pelas populações mais vulneráveis.

Com a opção de aulas na modalidade de educação à distância (EaD) e a possibilidade de decidir pelo uso de plataformas virtuais ou outros meios de TICs pelas universidades, a Secretaria buscou consolidar proposta para disponibilizar internet a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em Universidades Federais. Neste contexto nasceu o projeto Alunos Conectados.

O projeto buscou garantir as condições para a oferta de aulas remotas e a manutenção das atividades acadêmicas durante a vigência das medidas de isolamento social, visando o enfrentamento das desigualdades educacionais na educação pública federal. O projeto atende aos estudantes classificados no art. 5º do Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio. Somam-se, ao programa, 101 IES atendidas, entre estaduais e federais.

No total, foram beneficiados 165.601 alunos em situação de vulnerabilidade matriculados nas Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), sendo 83.804 alunos de Universidades Federais. O projeto foi concluído em junho de 2022, quando mais de 95% das Universidades Federais apontaram ter retomado suas atividades acadêmicas presenciais.

## **Plataforma Universidade 360° - Observatório da Educação Superior**

A Plataforma Universidade 360° é um programa da Sesu que fornece transparência de dados por meio de informações integradas das Ifes, disponibilizando indicadores acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas das universidades federais.

A plataforma oferece condições para que toda sociedade possa buscar informações sobre a oferta de ensino de graduação e pós-graduação, número de vagas, quantitativo de matrículas, indicadores de desenvolvimento acadêmico das universidades federais, da qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado).

Além disso, o observatório traz dados atualizados sobre o orçamento das instituições de ensino superior, incluindo recursos disponíveis, a linha do tempo dos gastos realizados e dos recursos empenhados e utilizados pela Rede Federal de Educação, bem como informações sobre gestão de pessoas, com número e distribuição de servidores, composição do quadro por gênero, escolaridade e a evolução do quadro de pessoal por uma perspectiva histórica.

Para isso, a plataforma apresenta informações acadêmicas a partir do Censo da Educação Superior (Inep), da Plataforma Sucupira e Coleta Capes, dados orçamentários oriundos do Tesouro Gerencial, do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Portal de Orçamento Siga Brasil, e de gestão de pessoas a partir do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e do Portal da Transparência.

Trata-se de um instrumento de gestão analítica desenvolvido pela Sesu em parceria com a Rede Data Science BR (DSBR), rede de pesquisa em ciência de dados liderada pela Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) em cooperação com pesquisadores da Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Federal de Viçosa (UFV); Federal de Pernambuco (UFPE) e Federal do Espírito Santo (UFES).

Do ponto de vista financeiro, a abordagem em Big Data Analytics é estável e com baixo custo de suporte. Nos moldes em que foi implementada, espelhando dados de fontes públicas, a solução evita o retrabalho e o desperdício de esforço para coleta, armazenamento, proteção e acesso a dados, além de reduzir o risco e o conflito de informações, aumenta a produtividade e a vantagem competitiva das equipes de gestão das Ifes.

## **Diploma Digital**

O Diploma Digital é o programa do MEC que objetiva a operacionalização da diplomação por meio das ferramentas da tecnologia. O programa nasceu da iniciativa das Associações Representativas de Instituições de Ensino Superior, em 2018, e demandou suporte do MEC no que se refere a estrutura normativa e tecnológica que deverá viabilizar o diploma digital. O diploma digital é uma ação de inovação tecnológica que possibilita a modernização do fluxo processual para emissão e registro de diploma nas IES.

Em 2020, com a publicação da Portaria N° 793, de 2 de outubro, o programa consolidou uma etapa importante para instituir o Diploma Digital nas IES do Sistema Federal de Ensino, com a formação de Grupo de Trabalho (GT) para elaboração de proposta de gestão unificada dos diplomas de cursos superiores registrados no país. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo GT, ficou firmada a gestão do programa pela Sesu.

Assim, em 2021, foi estabelecida a Portaria n° 122, de 23 de março, para a criação de Grupo Técnico com a finalidade de subsidiar a discussão e formulação da implantação do projeto Diploma Digital nas IES. A partir disso a Sesu iniciou um processo de monitoramento da situação de implantação em todas as IES cadastradas no e-MEC.

Até junho de 2022, cerca de 597 instituições de ensino já iniciaram seus processos de implementação da diplomação digital e 690 estão em fase de planejamento. Importante ressaltar que 79 IES já concluíram a implementação do modelo e 302 instituições de ensino superior estão em fase final de implementação. Cabe frisar o apoio da Sesu para implementação do diploma digital nas Universidades Federais por meio de contrato de gestão junto à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

### **Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**

O PNAES é destinado a democratizar o acesso e permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial, das instituições federais de ensino superior, com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e a redução da taxa de evasão e retenção.

O Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que regulamenta o PNAES, em seu Art. 2º apresenta os objetivos do programa: I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

Para mais, de posse do recurso às Universidades podem atuar em ações de assistência estudantil nas seguintes áreas: I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde; V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Criado em 2008, o programa recebeu, no seu primeiro ano, R\$ 125,3 milhões em investimentos. Em 2009, foram R\$ 203,8 milhões, a serem investidos diretamente no orçamento das Ifes. Em 2021, foram alocados R\$ 850 milhões para execução das ações do programa. Os investimentos e a manutenção do Programa, no período da pandemia, foram fundamentais para garantir a permanência e o êxito dos estudantes em situação de vulnerabilidade nos cursos de graduação das universidades federais.

### **Plataforma FOR – Planejamento Estratégico e Gestão de Riscos para Ifes**

Além de ofertar educação de qualidade as Ifes são, também, requeridas de um grande desafio: promover a eficiência administrativa. Para isso, a Sesu/MEC vislumbra o fortalecimento do planejamento estratégico e a gestão de riscos das universidades públicas federais por meio do Projeto Plataforma For - ForPDI e ForRisco.

A Plataforma For (integração entre o ForPDI e ForRisco) é uma aplicação tecnológica desenvolvida por intermédio de pesquisadores e acadêmicos das áreas de TIC da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG), Federal de Lavras (Ufla) e Universidade de Brasília (UnB). Foi concebida com a finalidade de proporcionar maior transparência e eficiência no processo de acompanhamento do planejamento institucional, tal como na gestão de riscos.

Em 2021, o MEC trabalhou na implantação da plataforma em nuvem para uso pela Rede Federal de Educação, provendo suporte tecnológico, sustentação e eventuais evoluções. Foram ainda realizadas capacitações com os gestores e grupos de interesses das Ifes, com o intuito de difundir a metodologia e o software, bem como reformulados e disponibilizados cursos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Vale frisar que desde o lançamento da solução, em novembro de 2021, 45 Ifes já aderiram à Plataforma. Ao destacar que o projeto tem evoluído de forma gradual, a Sesu

oportunizou, por meio de Comitê de caráter deliberativo, a participação de representantes da RNP, da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, das Universidades Federais e das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, para fomentar a utilização, as melhorias e evoluções do sistema de software da Plataforma For, em 2022.

### **Web Supervisão das Escolas Médicas**

O Projeto Mais Médicos pelo Brasil (PMMB) foi instituído no âmbito do Programa Mais Médicos e se desenvolve nas linhas de provimento emergencial de médicos para atuação em Unidades de Atenção Básica à Saúde, assim como busca a qualificação destes profissionais para o exercício das atividades de ensino-serviço. Durante a permanência no PMMB, os médicos participam de processos de aperfeiçoamento profissional, numa perspectiva de educação permanente. Essa ação é conduzida pela Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde (DDES) da Sesu, que realiza a gestão e o acompanhamento do PMMB.

Diante da pandemia de Covid-19, o MEC verificou a necessidade de disponibilizar salas virtuais, alocadas na ferramenta Conferência Web da RNP, para realização das reuniões de acompanhamento e supervisão do programa junto aos atores do PMMB, sendo eles: supervisores, tutores, médicos e equipe de apoio do MEC. Vale ressaltar que, até 2019, a supervisão das escolas de medicina ocorria de forma presencial.

Antes de instituir o programa Web Supervisão, decidiu-se pela realização de piloto com duas instituições supervisoras, quais sejam: a Universidade Federal de Tocantins (UFT), com 3 tutores, 34 supervisores e 334 médicos; e a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com 1 tutor, 13 supervisores e 125 médicos.

As tratativas do piloto foram iniciadas em maio de 2021 e sua conclusão ocorreu em agosto do mesmo ano. A proposta piloto buscou avaliar a experiência da supervisão online no contexto do PMMB. Com a repercussão positiva do piloto, a Sesu optou pela expansão nacional do projeto Web Supervisão, que a partir do ano de 2022 passou a atender 57 instituições supervisoras, 130 tutores, 1.600 supervisores e 16.000 médicos.

### **Análise e Discussão**

A partir da proposição prevista neste artigo, a seguir serão analisados e discutidos os aspectos da instrumentalização de políticas públicas considerando os objetivos, as interações e os instrumentos formais que permeiam o processo de implementação das políticas públicas para a educação superior brasileira. Com essa finalidade, o Quadro 3 – Macro análise das abordagens de implementação de políticas públicas e da tipologia dos instrumentos –, visa caracterizar os objetos da análise enquanto seus objetivos, abordagem clássica e de implementação, nodalidade, autoridade, recursos financeiros e organização à luz das teorias de Hood (2007), Lima & D'Ascenzi (2014) e Ollaik & Medeiros (2011).

Cabe destacar que se trata de uma análise documental qualitativa multicritérios de planos de trabalhos, decretos, portarias e relatórios de monitoramento de projetos, uma vez que combina o método de abordagem dos processos de implementação com as tipologias que classificam os instrumentos coexistentes na ação estruturada para implementar políticas públicas.

Quadro 3 – Macro análise das abordagens de implementação de políticas públicas e da tipologia dos instrumentos

<b>PROJETO</b>	<b>ANO BASE</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>ABORDAGEM CLÁSSICA</b>	<b>ABORDAGEM DA IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>NODALIDADE</b>	<b>AUTORIDADE</b>
Reuni Digital	2020	Ampliar o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior pública, por meio da EaD.	Bottom-up	Abordagem de Interação	Baixa	Regulação
Alunos Conectados	2020	Garantir as condições para a oferta de aulas por meio das TICs.	Bottom-up	Abordagem de Controle	Alta	Boas práticas acordos negociados e incentivos
Universidade 360°	2020	Possibilitar a transparência dados e indicadores das Universidades Federais.	Top-down	Abordagem de Interação	Alta	Boas práticas acordos negociados e incentivos
Diploma Digital	2020	Instituir e implantar, nas IES, o Diploma Digital.	Bottom-up	Abordagem de Cognição	Alta	Regulação
PNAES	2008	Democratizar o acesso e permanência de estudantes de baixa renda em cursos de graduação presencial.	Bottom-up	Abordagem de Cognição	Baixa	Regulação
Plataforma For	2021	Suportar e fomentar ações de planejamento estratégico e gestão de riscos nas Ifes.	Bottom-up	Abordagem de Interação	Baixa	Regulação
Web Supervisão das Escolas Médicas	2021	Supervisionar as escolas médicas via sistema Web.	Top-down	Abordagem de Controle	Alta	Regulação

Autores como Cervantes & Radge (2018) e Matias-Pereira (2010) já revelaram indícios que de a administração pública é assinalada por ações materializadas de instrumentalização e controle. E, conforme, Souza (2007) isso não seria diferente no Brasil, pelo seu contexto de políticas públicas e seu modelo de implementação do processo decisório. Essa também é uma realidade para o campo da educação, uma vez que seu histórico institucional é marcado por instrumentos reguladores, de avaliação e indicadores educacionais (Guerra & Morais, 2017; Jannuzzi, 2016).

Exemplos dessa materialidade instrumental são aqui destacados, com as regulações pilares instituídas na Lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/1996), passando por aqueles instrumentos de planejamento amplamente reverberados, como o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e o próprio Planejamento Estratégico Institucional do MEC. Não menos importante, faz-se menção ao Censo da Educação Superior e ao SINAES, este último estudado por Francisco & Marback Neto (2016) e Donadelli (2021), entre os principais instrumentos de pesquisa e avaliação de cursos e instituições de educação superior.

Para além disso, no contexto dos projetos, objetos da análise do estudo, é possível inferir no reconhecimento de novas formas de instrumentalização das políticas públicas, entendidas por King (2007) e Jordana (2018) como ‘novas formas de governança’. O que se percebe na composição dessas políticas é a forte presença das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como meio de ação pública. Interessante notar que essa foi uma constatação de Salamon (2002), para países desenvolvidos, que ainda na década de 1970 já diferenciava a administração pública clássica da nova governança, pelo foco dado nas ferramentas ou tecnologias.

Notadamente, pelo menos cinco, dos sete projetos da análise, carregam como traço central a tecnologia em prol da resolução do problema público. O Projeto Alunos Conectados, usa das TICs para romper com uma questão estrutural do Brasil, a dificuldade de acesso a estruturas computacionais e internet de alunos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, matriculados na rede pública de educação superior. Assim como o Diploma Digital, que fomenta o uso da tecnologia para promover a desburocratização e gerar economia.

A Plataforma Universidade 360° é onde a tecnologia está, de fato, consagrada, uma vez que deixa de ser um meio para ser uma finalidade, quando o objetivo da política é a garantia da transparência pública, uma característica comum do Estado Regulador. Os outros projetos que também demonstram forte interação com TICs são a Plataforma For e a Web Supervisão das Escolas Médicas que, respectivamente, se utiliza da tecnologia para suportar processos institucionais nas Ifes e realiza ações de monitoramento e supervisão de escolas em atendimento à legislação específica.

Ademais, no contexto da análise da abordagem clássica, a abordagem bottom-up é preponderante. Como é observado na caracterização das políticas públicas estudadas, há uma profunda articulação da Secretaria de Educação Superior junto aos atores responsáveis pela implementação das políticas na prática, sendo a Sesa coadjuvante em seu processo de implementação, frente ao protagonismo das instituições federais de educação superior. É válido, sobretudo, reforçar as palavras de Perez (2010), quanto a abordagem bottom-up, ao afirmar que o processo de descentralização da política é pressuposto básico desse modelo.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é o exemplo mais simbólico dessa descentralização. A Sesa atua como um órgão de fomento a esse

programa público, descentralizando o recurso que será aplicado no interesse de democratizar o acesso e a permanência do estudante de baixa renda matriculado nos cursos de graduação. Na prática, uma vez de posse do recurso, são as universidades que gerenciam e implementam suas ações de assistência estudantil nas áreas cobertas pelos objetivos do programa.

Observa-se, ainda, no âmbito dos projetos Reuni Digital, Diploma Digital e Plataforma For a intensa presença dos atores representantes das universidades federais, de organismos do terceiro setor e de outros entes, inclusive outros institucionais, vinculados ao MEC, debatendo e corroborando com o desenvolvimento e a implementação dos projetos públicos para a educação superior. Os projetos de abordagem top-down apontados no Quadro 3, representam iniciativas que buscam atender a decisões normativas do próprio Estado, visando o acesso à informação e a transparência.

Do ponto de vista das abordagens de implementação, propostas por Lima & D'Ascenzi (2014) percebe-se que a interação tem sido um componente principal nos processos de implementação das políticas para a educação superior. Visto que a presença de comissões, comitês e grupos de trabalho influem diretamente na formulação e no contexto da implementação dos programas. O Reuni Digital é emblemático por promover o diálogo ao congregar representações de quem 'cria' e quem 'recebe' a política implementada.

Finalmente, quanto à tipologia dos instrumentos de Hood – 1986, observada principalmente em Ollaik & Medeiros (2011), faz-se relevante esclarecer que para os projetos vistos com baixa nodalidade, à Sesu, apesar de ser o principal elo promotor da política, tem baixa capacidade de atuação na etapa de operacionalização, sendo iniciativas de 'modus operandi' descentralizado. Quanto à autoridade, por ser o MEC e, por consequência a Sesu, administração pública direta, o instrumento legal de regulação é comumente utilizado na implementação de projetos públicos. Há de ser considerado, entretanto, o esforço da Secretaria no provimento de projetos que visam as boas práticas e os incentivos às instituições e aos alunos da educação superior.

Ao pautar os instrumentos de recursos financeiros, o MEC revela um contexto de diferentes formatos para promover e fomentar as políticas públicas. A política de fomento é utilizada quando da distribuição do recurso direto na autarquia ao qual aderiu ao programa público. O contrato de gestão é um acordo estabelecido entre a administração pública e o terceiro setor, no qual o MEC tem atuado como instituição interveniente. Enquanto o TED é o instrumento de descentralização de crédito para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora. Por último, denota-se o perfil regulador da instituição diante da sua capacidade de implementar instrumentos regulatórios (de conformidade; de execução orçamentária; comissão, comitês e GTs) e institucionais (monitoramento do plano/escopo do projeto público) no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

## **CONCLUSÃO**

O objetivo principal da pesquisa foi o de caracterizar e analisar os instrumentos governamentais utilizados na implementação de políticas públicas para a educação superior no Brasil. O tema é relevante pois ainda são poucos os estudos empíricos que tratam a instrumentalização em políticas. Os resultados apontam para uma variação nas abordagens de implementação dos projetos públicos, que pode ter influência e/ou ser influenciado pela tipologia dos instrumentos. Essa relação de influência é mútua uma vez

que, no processo de tomada de decisão, não sabemos o que ocorre primeiro: a decisão pela abordagem de implementação ou pelos instrumentos de implementação.

Dado os objetivos dos projetos descritos no estudo, infere-se o alinhamento da Secretaria do MEC com instrumentos reguladores da educação superior, sendo o PNE o de maior intercessão. Os projetos Reuni Digital, Alunos Conectados e PNAES representam os esforços da Sesu para com a Meta 12 do PNE, visando a expansão das vagas e a permanência dos estudantes na educação superior.

Faz-se notável consideração quanto ao uso das tecnologias da informação e comunicação para desenvolver os projetos públicos, promover desburocratização, modernizar processos de gestão e ações pedagógicas de ensino-aprendizagem. As TICs, como um meio para o alcance dos objetivos dos projetos, estão presentes na Web Supervisão das Escolas Médicas, na Plataforma For, no Diploma Digital, na Plataforma Universidade 360°, Alunos Conectados e Reuni Digital.

Apesar da intensa presença das TICs caracterizar a nova governança pública, com digitalização de processos, foco no cliente-cidadão e a transparência como ferramenta de controle social, nota-se que ainda estão presentes traços comuns da burocracia. Estrutura organizacional baseada em normativas, procedimentos e regimento interno, hierarquia verticalizada de cargos e método racional-legal na implementação das políticas, são ainda percebidos no órgão público.

Ao mesmo tempo que é evidente a mudança do paradigma do modelo ideário burocrático para a dialética da gestão por resultados. Depreende-se o foco dos projetos em resolver problemas públicos, em elevar o alcance das políticas, ser mais eficiente e ampliar a transparência, aspirando participação social e accountability. O PNAES e o Alunos Conectados revelam a atenção dada às necessidades cidadão-consumidor. O Reuni Digital, o Diploma Digital e a Plataforma For abrem o diálogo com representantes sociais incorporando-os como co-formuladores de políticas. Universidade 360° dá transparência aos dados, um instrumento de controle social e responsabilização.

Assim, buscamos responder: Quais estruturas formais – instrumentos – influenciam o processo de implementação de uma política educacional? Quais as particularidades associadas a esses instrumentos? Com base no exposto, a primeira conclusão a que se chega é que os projetos implementados no contexto da educação superior experimentam acentuada influência de políticas de caráter regulatório (CF-1988, LDB, PNE), conjuntamente com a instrumentalização dos processos institucionais, mediante o PEI/MEC e outros que sistematizam o monitoramento e a avaliação dos resultados (Censo, SINAES).

Conclui-se, ainda, sobre a influência das TICs nos projetos voltados à educação superior, sendo uma particularidade expressiva no universo da análise. O apoio das tecnologias para a implementação da ação pública no Brasil semelha, ainda que tardiamente, ao processo de transição para a NPM dos países desenvolvidos, na década de 1970. Dentre outras particularidades associadas aos instrumentos de implementação das políticas públicas, destacam-se: capacidade da gestão pública de descentralizar a operacionalização dos projetos e programas, a ação regulada pelo Estado, a presença de entes representativos com influência nos processos de tomada de decisão e o predomínio dos instrumentos regulatórios e institucionais.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se que estudos futuros estabeleçam a correlação ou interrelação entre as abordagens de implementação e as tipologias dos instrumentos, a fim de verificar como a decisão pelo instrumento afeta a etapa de

formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Outros estudos podem verificar a existência de instrumentos informais que influenciam a implementação dos programas públicos. Além disso, os novos estudos podem observar: em que momento e como os instrumentos de ação governamental são definidos? Qual o impacto dessa instrumentalização para a implementação das políticas? Quais pontos fortes e fraquezas podem ser descritos e analisados? E, ainda, quais as lições aprendidas nesse processo?

Adicionalmente, sugerimos que a instrumentalização digital seja investigada, ou no contexto educacional ou em novas áreas do setor público, uma vez que essa possa ser a atual retórica de governos e Estados, sobretudo, diante do cenário de ‘pós-pandemia’, com modelos empurrados e massificados de digitalização em processo de implementação de políticas públicas recentes. Por fim, em virtude deste estudo ter pretendido a investigação e caracterização dos instrumentos de políticas pública, no campo da educação superior, acreditamos que nosso objetivo foi alcançado.

## REFERÊNCIAS

- [1]. Arretche, M. (2002). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *Tendências e Perspectivas Na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*.
- [2]. Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia, *18*(2), 17–26.
- [3]. Bengtsson, L., & Edquist, C. (2022). Towards a holistic user innovation policy. *International Journal of Innovation Studies*, *6*(1), 35–52. <https://doi.org/10.1016/j.ijis.2022.02.002>
- [4]. Cabral, D. D. P., & Vieira, D. M. (2020). Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. *Revista Ciências Administrativas*, *26*(1). <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2020.26.1.8931>
- [5]. Cavalcante, P. (2011). *Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura*. Janeiro (Vol. 45). Rio de Janeiro.
- [6]. Cervantes, N., & Radge, Z. (2018, October 1). Weber’s bureaucratic model in Brazil: The corruption of ideas as obstacles to the implementation of public policies. *Geoforum*. Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.06.015>
- [7]. Dalfior, E. T., Lima, R. de C. D., & Andrade, M. A. C. (2015). Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. *Saúde Em Debate*, *39*(spe), 283–297. <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015s005316>
- [8]. Di Giusto, S. M. N., & Ribeiro, V. M. (2019). Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos En Política Educativa*, *4*, 1–10. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.007>
- [9]. Donadelli, F. M. M. (2021). The ‘Regulatory State’ in Higher Education: Assuring Quality through New Modalities of Control in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, *40*(4), 487–500. <https://doi.org/10.1111/blar.13133>
- [10]. Francisco, T. H. A., & Marback Neto, G. (2016). *Uma reflexão sobre a conaes: contribuições e desafios da comissão gestora da avaliação da educação superior brasileira*. Arequipa.
- [11]. Guerra, L. C. B., & Moraes, M. E. (2017). A implementação de política pública educacional: um estudo do programa nacional de tecnologia educacional (proinfo) na formação docente em caraúbas-rn. *HOLOS*, *2*, 301. <https://doi.org/10.15628/holos.2017.5273>
- [12]. Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, *20*(1), 127–144.
- [13]. Jannuzzi, P. M. (2016). *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. São Paulo: Alínea Editora.

- [14]. Jannuzzi, P. M. (2018). Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas. *NAU Social*, 9(16), 76–90.
- [15]. Jordana, J. (2018). *Uniregov project: a conceptual framework*.
- [16]. Judge, A. (2021). Designing and implementing policy writing assessments: A practical guide. *Teaching Public Administration*, 39(3), 351–368.  
<https://doi.org/10.1177/0144739420961442>
- [17]. King, R. P. (2007). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education*. Kluwer Academic. <https://doi.org/10.1007/s10734-005-3128-2>
- [18]. Lascoume, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1).
- [19]. Lepori, B., van den Besselaar, P., Dinges, M., Potì, B., Reale, E., Slipersæter, S., Thèves, J., & van der Meulen, B. J. R. (2007). Comparing the evolution of national research policies: What patterns of change? *Science and Public Policy*, 34(6), 372–388.  
<https://doi.org/10.3152/030234207X234578>
- [20]. Lima, L., & D’Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101–111. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23829759006>
- [21]. Lima, L., & D’Ascenzi, L. (2014). Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In L. M. Madeira (Ed.), *Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 50–63). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.
- [22]. Lima, L., & D’Ascenzi, L. (2017). O papel da burocracia de nível de rua na implementação (Re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Revista de Administracao Publica*, 51(1), 46–63.  
<https://doi.org/10.1590/0034-7612145223>
- [23]. Lima, M., & Medeiros, J. (2012). Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro*, 46(5), 1251–1270.
- [24]. Lotta, G. S. (2015). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65).
- [25]. Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro applied corporate governance in brazilian PUBLIC SECTOR. *Rede de Revistas Científicas Da América Latina, Caribe, Espanha e Portuga*, 2(1), 109–134.
- [26]. Medeiros, P. H. R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organização & Sociedade*, 13(37), 143–160.
- [27]. Novato, V. de O. L., Najberg, E., & Lotta, G. S. (2020). Mid-level bureaucrats perception on the implementation of public policies. *Revista de Administracao Publica*, 54(3), 416–432. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>
- [28]. Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil\*. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943–1967.
- [29]. Passone, E. (2013). Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. *Caderno de Pesquisa*, 43(149), 596–613.
- [30]. Perez, J. R. R. (2010). Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? Exploring the present implementation of educational policies: what for? *Educ. Soc*, 113(113), 1179–1193.
- [31]. Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press.
- [32]. Secchi, L. (2013). Ciclo de políticas públicas. In *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (pp. 33–60). São Paulo: Cengage Learning.
- [33]. Silva, A. M., & Dantas, A. B. (2020). Formulação, implementação e análise de políticas públicas: o caso do Colégio de Aplicação de Macaé/RJ. *Revista Vértices*, 22(3), 447–462. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v22n32020p447-462>
- [34]. Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G.; HOCHMAN, M.; ARRETICHE, & E. MARQUES (Eds.), *Políticas públicas no Brasil* (pp. 65–86). Rio de Janeiro: Fiocruz.