



A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES PARA A QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

José Juarez Tavares Lima¹

Monica Machado Alonso²

Fernando Mendes Passaes³

Manoel Fernando Passaes⁴

Fabiana Rodrigues Pereira Vidal⁵

Marcel André Valluis⁶

RESUMO: O presente artigo analisa a avaliação da educação superior no Brasil patrocinada pelo Ministério da Educação com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Além disso, localiza a educação superior no contexto da indústria cultural e aponta que existe uma tendência muito forte em transformar a educação superior em uma mercadoria principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Palavras Chave: Educação superior no Brasil, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, Indústria Cultural.

ABSTRACT: This article analyzes the evaluation of higher education in Brazil sponsored by the Ministry of Education based on the National System of Higher Education Assessment - SINAES. Also, located higher education in the context of the cultural industry and points out that there is a strong tendency to turn higher education into a commodity mainly from the enactment of the Federal Constitution in 1988.

¹ Professor e coordenador do curso de Geografia da FECLE Don Domênico. Coordenador da Pós Graduação e Procurador Institucional da FECLE Don Domênico. Mestre e doutor em Geografia Humana.

² Coordenadora Institucional da FECLE Don Domênico. Mestre em Educação, Administração e Comunicação.

³ Professor e coordenador do Curso de Logística da FECLE Don Domênico. Mestre em Educação, Administração e Comunicação.

⁴ Administrador Escolar da FECLE Don Domênico. Bacharel em Direito, doutor em Letras.

⁵ Professora da FECLE Don Domênico.

⁶ Graduado em Administração, Especialista em Educação, Especialista em Psicopedagogia e Mestre em Educação.

Keywords: Education Higher in Brazil, National Assessment System of Higher Education, Cultural Industry.

Introdução

No Brasil, assim como em toda América Latina, a educação superior na atualidade é fortemente influenciada por contrastes culturais, heterogeneidade e desigualdades sociais.

É importante destacar que os contrastes se devem, principalmente, às características e traços culturais marcantes de cada região brasileira que são refletidos diretamente na educação nacional e na maneira pela qual ela se desenvolve. Esse processo só é possível se considerarmos a transmissão cultural.

As diferenças culturais regionais levam à heterogeneidade na autonomia estatal dos sistemas de gestão, nas modalidades de acesso, e no perfil da formação dos universitários.

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, houve o aumento substancial na quantidade de instituições de ensino superior no Brasil. Notadamente as Instituições de Ensino do setor privado. Principalmente com Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e com o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (Revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001). Esse Decreto permite em seu artigo 7º a participação de instituições de ensino privadas:

Art. 7º As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se

comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual.⁷

O texto deste artigo ilustra a mercadorização da educação superior estabelecida pelo Estado brasileiro adotando a lógica da sociedade do fetiche da mercadoria, em que se inclui a educação como mercadoria “os produtos doutrinam e manipulam, promovem uma falsa consciência que é imune à sua falsidade” (MARCUSE, 1973, pág.32). A consequência disso, ainda segundo Marcuse é que “surge assim um padrão de pensamento e comportamento unidimensionais no qual as ideias, as aspirações e os objetivos que por seu conteúdo transcendem o universo estabelecido da palavra e da ação são repelidos ou reduzidos a termos desse universo.”

O poder da tecnoeconomia⁸ assume papel determinante nessa sociedade constituída essencialmente pela aplicação de técnicas científicas para produção de bens, e, em particular, a dimensão política. As alterações processadas nas instituições sociais políticas constitui a base da mudança tecnológica em Nações-Estados. Dito de outra forma, ao observarmos a história da sociedade humana verificamos que as mudanças institucionais estimulam os desenvolvimentos tecnológicos.

A educação no contexto da indústria cultural

A educação está inserida no contexto da sociedade industrial e, mais recentemente, no contexto da sociedade pós-industrial embalada pelo crescimento das indústrias culturais, cuja característica principal é a produção e a difusão de bens culturais ocupando o lugar de destaque que era ocupado pelos bens materiais na sociedade industrial.

Na sociedade unidimensionlizada, prevalece, segundo Marcuse (1973), a “consciência feliz” sem deixar, em qualquer hipótese, transparecer a consciência de culpa. Segundo

⁷ O Decreto nº 3.860 foi revogado pelo Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino

⁸ A palavra tecnoeconomia é utilizada aqui com o mesmo sentido empregado por Kaplan & Manners: “empregamos o termo tecnoeconomia em vez do mais familiar — tecnologia”⁸. Nossa justificativa para fazê-lo é que a “tecnologia”, no uso popular, geralmente se refere apenas às máquinas, ferramentas e armas de uma cultura, enquanto que os antropólogos, sobretudo quando estão engajados na formulação de teorias, quase invariavelmente, usam a palavra *tecnologia* para significar mais do que essas próprias coisas. É verdade que nos anos recentes o termo *tecnocconomia* substitui cada vez mais *tecnologia*, precisamente para enfatizar o fato de que as ferramentas isoladas não fazem uma tecnologia.

este autor, “a consciência feliz – a crença em que o real seja racional e em que o sistema entrega as mercadorias – reflete o novo conformismo, que é uma faceta da racionalidade tecnológica traduzida em comportamento social.” (1973, pág. 92). Estas colocações, a nosso ver, aplicam-se ao processo de produção da educação, em que a concepção adotada muitas vezes leva a crer que o real é racional e, principalmente o universitário é tratado como um consumidor qualquer só que a mercadoria consumida é a educação.

A educação, atualmente, deve ser pensada no âmbito da indústria cultural, que entende que um o conhecimento é uma mercadoria integrada ao sistema de produção da sociedade, dando a ideia de que ele resulta na condição de uma categoria posta, como tal, a serviço de alguma ideologia.

É preciso alertar que a Indústria Cultural mistura arte popular, religião e filosofia com anúncios de propaganda reduzindo como bem argumenta Marcuse (1975), “ao seu denominador comum — a forma de mercadoria”. O ensino, no âmbito da ótica neoliberal da produtividade, passa ser *avaliada* enquanto *mercadoria*, enquanto *produto* quantificável, mensurável, determinado pela relação custo-tempo-benefício, isto é enquanto valor de troca.

Existe uma tendência muito forte em considerar a qualidade das Instituições de Ensino Superior seja *medida* apenas como se fosse uma mercadoria, um *valor de troca* inserido no contexto da relação tempo-custo-benefício, sem levar em consideração a especificidade do tempo do conhecimento e sua distinção em relação ao tempo da mercadoria. Criam-se verdadeiras empresas educacionais com vultosos valores Econômicos. Alguns frutos de fusão dos negócios. As fusões de empresas educacionais só não teriam sido maiores porque grande parte das instituições de ensino superior incorporáveis possui baixo nível de governança gerencial ou alto grau de informalidade, o que assustaria o investidor estrangeiro. Segundo SGUISSARDI (2008, pág. 1005), “para resolver essa questão, criaram-se, nos anos recentes, diversas firmas de consultoria especializadas em preparar as IES para serem incorporadas por organizações nacionais ou internacionais.”

Com base no Censo da Educação Superior pode-se afirmar que após a Constituição Federal de 1988 houve, em termos quantitativos, uma considerável evolução na educação superior brasileira representada tanto pelo aumento da quantidade de

Faculdades, Centros Universitários e Universidades quanto pelo acesso de pessoas, sobretudo jovens, ao ensino superior. Nesse sentido, a educação cumpre o seu papel na sociedade, ou seja, de inclusão social.

Os indicadores do censo da educação nacional apontam que em 1996, ano em que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional entrou em vigor, existiam, no Brasil, 711 Instituições de Ensino Superior privadas. Esse número saltou para 2.070 em 2014 contra 298 públicas. As matrículas que em 1995 totalizavam 1.059.163 em Instituições de Ensino Superior privadas passaram para 5.867.011 em 2014. A título de ilustração, apresentamos o quadro resumo da evolução das matrículas em Instituições de Ensino Superior públicas e privadas:

Quadro 1 – Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no Ensino Superior brasileiro

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	Número
2014	1.961.002	25,05	5.867.011	74,95	7.828.013
2013	1.932.527	26,45	5.373.450	73,55	7.305.977
2012	1.897.376	26,96	5.140.312	73,04	7.037.688
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377,286
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1960	59.624	56,0	42.067	44,0	95.691

Fonte: Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior, MEC

O número de matrículas em cursos presenciais nas Instituições de Ensino Superior públicas e privadas no Brasil aumentou significativamente nas últimas décadas. De 2000 a 2014 cresceu em torno de 140%.

O aumento da demanda pelo ensino superior está associado ao crescimento das camadas médias e às novas oportunidades de trabalho no setor mais moderno da economia e da tecnoburocracia estatal. O setor público não se preparou para esse momento do ensino

superior. Já o setor privado foi capaz de absorvê-lo, porque se concentrou na oferta de cursos de baixo custo e no estabelecimento de exigências acadêmicas menores, tanto para o ingresso como para o prosseguimento dos estudos até a pós-graduação.

As instituições privadas de ensino superior tornaram-se um grande negócio. Os empresários, donos dessas instituições, não tinham nenhum comprometimento com a qualidade da educação e viam na necessidade imediata, por parte de um grande percentual da sociedade, da obtenção de um diploma a oportunidade de ganhar muito dinheiro.

O SINAES e a evolução qualitativa do ensino superior

A evolução quantitativa possibilitada pela maior participação de instituições privadas de ensino não é acompanhada pela evolução qualitativa do ensino. Existe, portanto, lacunas entre a quantidade de unidades de ensino superior e a qualidade do ensino promovido por estas instituições.

As lacunas entre quantidade de Instituições de Ensino Superior e a qualidade do ensino representa para o governo brasileiro uma grande preocupação que motivou a elaboração e desenvolvimento de métodos e sistemas de avaliação e controle universitário.

Considerando a gestão das Instituições de Ensino Superior é importante destacar que os instrumentos de avaliação devem auxiliar tanto no processo de avaliação institucional quanto na gestão institucional como bem argumentam Ferreira e Tenório (2010, pág. 73)

“Na avaliação em larga escala, com seus importantes impactos para a gestão dos sistemas educacionais, construir instrumentos e indicadores de qualidade é uma tarefa extremamente importante para lograr a sintonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos que possam exprimir os aspectos objetivos da realidade, mas também apreender as representações, concepções e interesses em jogo, favorecendo o delineamento de um processo de mão dupla que objetiva, através dos seus resultados, favorecer a tomada de decisões (gestão) adequadas para a melhoria da qualidade da educação. “

Portanto, os sistemas de avaliação e gestão da educação superior devem conter instrumentos capazes de apontar indicadores de mensuração que atendam às necessidades das instituições e, ao mesmo tempo, orientem a tomada de decisões dos

gestores visando à qualidade na organização administrativa e na infraestrutura da Instituição.

É preciso alertar para outro problema advindo da instituição de instrumentos e das políticas de avaliação da educação superior. Problema relacionado à cultura da qualidade e a sofisticação dos instrumentos de avaliação que escamoteiam os problemas relacionados à qualidade ao impor parâmetros homogeneizantes, ou no dizer de Correa (2010, pág. 458):

“A cultura da qualidade tende, com efeito, a confundir-se com a multiplicação de instrumentos de avaliação de tal forma sofisticados que parecem desempenhar um papel mais importante na imposição de uma ordem cognitiva mais ou menos homogeneizante do que na apreciação e regulação da acção organizacional.”

No Brasil, o sistema de avaliação em vigor foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com a denominação de Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com o objetivo de avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (Art. 1º § 1º, da Lei nº 10.861/2004).

Os resultados das avaliações são utilizados pelo Ministério da Educação para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visam à elevação da qualificação dos docentes.

Deve-se destacar ainda que os resultados da avaliação do SINAES constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, compreendendo o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação. Todas estas ações são realizadas pela Secretaria – SERES do Ministério da Educação e pelo INEP.

A avaliação das instituições de educação superior no âmbito do SINAES tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas

atividades, cursos, programas, projetos e setores. Para isso, são consideradas dez dimensões:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

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

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

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

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

No que se refere à avaliação dos cursos de graduação, procura-se identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do

corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. Nessa avaliação são utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas *in loco* por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

Já a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE com o objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

O ENADE, ao centrar-se nas diretrizes curriculares comuns, desconsidera as características regionais, as condições peculiares de trabalho de cada instituição, a escolha autônoma e legítima das instituições por determinada abordagem nos cursos, a missão e os objetivos educacionais priorizados por cada instituição, dentro do espírito de relativa autonomia didático/pedagógica e de pluralidade de concepções.

Considerações finais

Existe uma forte imbricação envolvendo o culto da qualidade e o culto da avaliação que por si só já justifica o desenvolvimento do presente estudo ao enfatizar o papel desempenhado pela avaliação na estruturação dos atuais discursos e das práticas de gestão institucional.

A mudança no âmbito do Estado e a cultura da avaliação nada mais são do que instituir o Estado avaliador, ou seja, significa adotar, na educação, um modelo avaliativo e de Instituição da Educação Superior que tem como referência os critérios de eficiência e a lógica do mercado. Além disso, significa o enquadramento da educação a um modelo globalizado de desenvolvimento cunhado a partir de políticas neoliberais formuladas fora do contexto brasileiro.

Resta saber se os gestores das Instituições de Ensino Superior privadas brasileiras têm se utilizado das avaliações institucionais promovidas pelo SINAES como um incentivador da melhoria da qualidade nas condições de trabalho.

Referências

ABREU JUNIOR, Nelson de. **Sistema (s) de avaliação da Educação Superior brasileira** . *Cad. CEDES* [online]. 2009, vol.29, n.78, pp 257-269. ISSN 0101-3262.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira and SOUZA, Laura Alves De. **Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará(UFC) acerca da autoavaliação institucional**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2010, vol.15, n.2, pp. 45-72. ISSN 1414-4077.

ANDRÉ, M. E. A. - Técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa: oposição ou convergência? **Cadernos CERU**, (3):161-65, 1991.

ARRUDA, Angela. **Teoria das Representações Sociais e Ciências Sociais : Transito de e atravessamentos** . *SOC. Estado*. [online]. 2009, vol.24, n.3, pp 739-766. ISSN 0102-6992.

BARREYRO, Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos. **"SINAES" contraditórios : Considerações sobre a elaboração e Implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior** . *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.96, pp 955-977. ISSN 0101-7330.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. - **Características da investigação qualitativa**. In: **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Porto Editora, 1994. p.47-51

BRASIL, Presidência da república. **Decreto 2.306 de 19 de agosto de 1997**. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, 1997.

BRASIL, Presidência da Republica. **Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos, 2001.

BRASIL, Presidência da Republica. **Lei 10.861, de 14 de Abril de 2004**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da Republica. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Casa Civil: Subchefia para assuntos jurídicos: 1996.

CORREIA, José Alberto. **Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política**. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2010, vol.15, n.45, pp. 456-466. ISSN 1413-2478.

GARCIA, Mauricio. **Gestão profissional em instituições privadas de educação superior** – Um Guia de sobrevivência para mantenedores, acionistas, reitores, pró-

reitores, diretores, coordenadores, gerentes e outros gestores institucionais. 1 ed. São Paulo: Hoper, 2006.

KAPLAN, David; MANNERS, Robert A. *Teoria da cultura*, Rio de Janeiro Zahar, 1975

FERREIRA, Rosilda Arruda e TENORIO, Robinson Moreira. **A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico**. *Rev. Lusófona de Educação* [online]. 2010, n.15, pp. 71-97. ISSN 1645-7250.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino et al. **A contribuição da avaliação in loco como fator de consolidação dos princípios estruturantes do SINAES**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2012, vol.17, n.3, pp. 851-876. ISSN 1414-4077.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973

POLIDORI, Marlis Morosini; FONSECA, Denise Grosso da and LARROSA, Sara Fernanda Tarter. **Avaliação institucional participativa**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2007, vol.12, n.2, pp. 333-348. ISSN 1414-4077

SANTOS, Larissa Conceição dos and VASQUEZ, Oscar C.. **A pesquisa de clima organizacional como instrumento de suporte à avaliação nas instituições de ensino superior**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2012, vol.17, n.1, pp. 43-63. ISSN 1414-4077.

SGUISSARDI, Valdemar. **Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional?**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2008, vol.13, n.3, pp. 857-862. ISSN 1414-4077.

SGUISSARDI, Valdemar. **Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil : predomínio Privado / mercantil e Desafios par a Regulação ea Formação Universitária** . *Educ. Soc.* [online]. 2008, vol.29, n.105, pp 991-1022. ISSN 0101-7330.

SILVA, Assis Leão da and GOMES, Alfredo Macedo. **Avaliação institucional no contexto do sinaes: a cpa em questão**. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2011, vol.16, n.3, pp. 573-601. ISSN 1414-4077.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: INEP, 2003.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 2. ed. Brasília: INEP, 2004.

SINAES. **Sistema nacional de avaliação da educação superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. revisada e ampliada. Brasília: INEP, 2009.