

O SINAES E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO*

SINAES AND THE EXPANSION OF PRIVATE HIGHER EDUCATION

Sérgio Roberto Kieling Franco 1

Resumo: O Brasil fez, historicamente, a opção pela expansão da oferta de educação superior através do ensino privado. Isso toma mais corpo a partir da regulamentação que permitiu a existência de instituições de ensino com fins lucrativos. A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) trouxe consigo a expectativa de que, por meio do processo avaliativo seria possível refrear a expansão da oferta de educação superior privada. Procura-se, neste artigo analisar, a partir dos dados do Censo da Educação Superior e da análise de documentos, se a implementação do SINAES trouxe algum impacto que significasse um refreamento no processo de mercantilização da educação superior. A partir da análise dos dados, é possível ver que a expectativa de controle da expansão privada não ocorreu. Há indícios de que, especialmente as IES com fins lucrativos criaram estratégias para lidar com as avaliações. Também observou-se que as flutuações do número de matrículas nas IES privadas têm sido muito mais influenciadas pelas mudanças no quadro econômico do país do que pelas políticas de avaliação e regulação.

Palavras-chave: Educação Superior. Avaliação. Regulação. Expansão. Ensino Superior Privado.

Abstract: Brazil has historically chosen to expand the offer of higher education through private education. This takes shape as of the regulation which allowed the presence of for-profit Higher Education Institutions (HEI). The establishment of the National Higher Education Evaluation System (SINAES) raised expectations that it would be possible, through this assessment process, to curb the expansion of the offer of private higher education. Based on data from the Higher Education Census and the analysis of documents, this paper aims to investigate if the implementation of SINAES had any impact that could have restrained the process of commercialization of higher education. Data analysis has disclosed that the containment of private education expansion did not occur. There are indications that for-profit higher education institutions, above all, designed strategies in order to manage assessments. It was also observed that fluctuations in the amount of enrollments in private HEI have been particularly more affected by the changes in Brazil's economic framework rather than by regulation and evaluation policies.

Keywords: Higher Education. Evaluation. Regulation. Expansion. Private Higher Education.

* Este artigo é fruto do trabalho empreendido no estágio pós-doutoral do autor no Programa de Pós-graduação em Educação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) sob orientação da profa. Marília Costa Morosini.

1 Doutor em Educação (UFRGS). Pós-Doutorado em Educação (PUCRS). Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação. Presidente da Associação de Escolas Superiores de Formação dos Profissionais do Ensino do Rio Grande Do Sul (AESUFOPE). Foi membro do Conselho Nacional de Educação e presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6389325869865024>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1221-1310>. E-mail: sergio.franco@ufrgs.br

Introdução

A história recente do Brasil demonstra que, a partir dos anos 1960, durante a ditadura civil-militar instaurada em 1964, o país passou a adotar uma estratégia de expansão da oferta de educação superior tendo como base a expansão do setor privado (SGUISSARDI, [2020]). Mesmo após a redemocratização, esse modelo não fora modificado, perdurando até os dias atuais, o que ainda ganhou mais corpo com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL [2021]), particularmente com o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997), que libera as mantenedoras das instituições educacionais a se organizarem como empresas com fins lucrativos.

Com o advento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004), que ficou conhecida como “Lei do Sinaes”, surgiu uma expectativa de que as políticas implementadas pelo Governo Lula (Partido dos Trabalhadores), a partir de 2003, viesse a diminuir a expansão da educação superior privada (CHACON y CALDERÓN, 2015).

O objetivo deste artigo é analisar, a partir dos dados do Censo da Educação Superior (BRASIL, [2020]) se a implementação do SINAES trouxe algum impacto que significasse um refreamento no processo de mercantilização da educação superior. Inicialmente será feita uma análise das contradições internas do Sinaes, para depois ser feita a leitura a partir dos dados estatísticos da educação superior brasileira. Por fim, se busca uma compreensão do lugar do Sinaes no contexto da expansão da educação superior.

As contradições internas do sinaes

A instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) não se constituiu simplesmente de uma iniciativa de um governo específico a partir de sua visão ideológica. Tanto a Constituição Federal (BRASIL, [2021a]), em seu artigo 209¹, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) (BRASIL, [2021b]), nos seus artigos 46², 54³ e 80⁴ (este referente à oferta de educação a distância), já apontavam para a necessidade de um processo de avaliação da educação superior. Como as políticas públicas se concretizam quando um governo coloca o seu colorido, as suas intenções, na execução do que está previsto no regramento do Estado de Direito (FRANCO, 2021), pode-se dizer que a organização da avaliação como Sistema teve a ver com o viés do Governo da época (primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores). Nem a Constituição, nem a LDB apontavam para a necessidade de um sistema, mas apenas para a obrigatoriedade da avaliação da educação pelo poder público. Note-se ainda que o art. 209 da Constituição aponta para a obrigatoriedade da avaliação da qualidade apenas da oferta de educação por instituições privadas. Ou seja, o constituinte já prevera que era preciso criar mecanismos de controle sobre a oferta privada, ainda que um dos princípios da Educação, explicitados no Art. 206, seja a “garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, [2021a]). De qualquer forma, ambos textos legais dão a ideia de que a avaliação tem que ser um processo constante. A LDB, no seu art. 46 vincula os processos autorizativos (periódicos) a um “processo regular de avaliação”. Portanto, pode-se dizer que a avaliação da educação superior se trata de uma estratégia de Estado que, a partir da perspectiva própria do Governo Lula, foi transformada em um Sistema de Avaliação. É neste sentido que a Lei que cria o Sinaes, institui a Conaes (Comissão Nacional de Avaliação da

1 “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.” (BRASIL, [2021a])

2 “Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.” (BRASIL, 2021b). Os parágrafos deste artigo indicam os procedimentos em caso de o resultado da avaliação ser insatisfatório. (N. do A.)

3 “Art. 54. [...] § 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público. (BRASIL, 2021b).

4 “Art. 80. [...] § 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (BRASIL, 2021b)

Educação Superior) que, à semelhança de outros órgãos do Estado (CTNBio, CNE, etc.) tem função para além da concretização de idéias de governo, mas fundamentalmente um compromisso com a Nação Brasileira.

Note-se que, apesar da intencionalidade perceptível na Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004), ser de um processo de avaliação emancipatório, e não de controle, pode-se entender que a preocupação presente na LDB e na Constituição, é que a avaliação serviria como uma forma de controle da iniciativa privada na educação superior. Para dar conta desse aspecto de controle foi necessário fazer uma articulação entre a avaliação e a regulação. Como diz Sguissardi ([2020], p.42), “pode existir avaliação sem regulação, mas não regulação sem avaliação”. A questão que se coloca é que a avaliação pode ser uma política de Estado, mas a regulação tende a ser uma política de Governo (VERHINE, 2015, p. 616), pois a primeira tende a se referir aos parâmetros gerais de qualidade, enquanto que a segunda implica em decisões a respeito do funcionamento de todo o Sistema Educacional (entre outros aspectos, a abertura ou fechamento de cursos e instituições), mais suscetível às conjunturas do momento histórico e político.

O discurso liberal tende a dizer que a melhor regulação ou controle de qualidade, é fruto das próprias relações de mercado. Ou seja, cursos de mais baixa qualidade tenderiam a ter menos procura e se tornariam inviáveis. Sabe-se muito bem que isso não é real, especialmente no contexto atual das pós-verdades e de um processo de comunicação nunca visto na História. Além do mais, a educação superior, no Brasil, analisada pelo prisma meramente econômico, é um mercado reprimido. Especialmente em determinadas áreas há muito mais demanda por educação superior que oferta. Também não se pode desprezar o fato de que optar por um curso superior tem condicionantes distintos de uma mera relação de compra e venda. O curso é longo, tornando-o, na sua totalidade, quando pago, muito caro, o que é sobremaneira significativo, considerando-se que o Brasil tem graves problemas de distribuição de renda. Outro aspecto nada desprezível é o fato de que a graduação cursada por uma pessoa deixa marcas para toda a vida, não sendo cabível, eticamente, usar as pessoas e seus futuros como “variável mercadológica”. Mesmo assim, seria pelo menos desonesto partir do princípio de que a iniciativa privada (no sentido da ação empresarial que visa lucros) seja incompatível com a educação. A questão maior presente nesse contexto é de que o lucro é o principal motivador da existência de uma empresa. Se ela produz um bem ou um serviço, é com a finalidade de obter lucro. O problema portanto, não se coloca como uma questão *a priori*, mas, quando se faz uma análise ética mais profunda, ou seja, quando se apresenta a situação em que possa haver um conflito de finalidades como na situação em que manter a qualidade implica em diminuir o lucro. Se o objetivo é o lucro, é aceitável, na lógica do Capital, comprometer a qualidade para garantir o retorno financeiro. Isso acontece na indústria de bens de consumo, na indústria alimentícia, na construção civil, no comércio de varejo, no setor de turismo, só para citar setores em que são conhecidos casos de deterioração do que é entregue aos clientes no caso de ameaça à lucratividade empresarial. Por que na educação seria diferente?

Se formos analisar sob o ponto de vista dos direitos sociais (considerando que a educação é um deles⁵), a realidade se torna ainda mais complexa, pois uma educação de qualidade mínima deveria ser garantida aos cidadãos. Daí a importância da afirmação reitarada da Unesco de que a educação se trata de um bem público e não de um serviço comercial (DELORS, 1999) (UNESCO/IESALC, [2019]). Trata-se, portanto, de um setor que necessita de um controle público, o que é adotado nas áreas comerciais que lidam com direitos sociais, como ocorre com relação à saúde, à alimentação, à moradia, aos transportes. No entanto, há ainda outro diferencial. A educação não é um bem que tem repercussão imediata, mas de longo prazo, tanto para o indivíduo como para a sociedade. Já se falou do aspecto da duração longa dos cursos superiores e de seus impactos que repercutem ao longo da vida do egresso. Some-se a isso o fato de que a instalação de indústrias e serviços de qualidade depende, em grande parte, da disponibilidade de gente com formação adequada (RANDS BARROS, 2011).

É sob essa perspectiva que o Governo Federal, independentemente do partido que está no poder, atendendo o que está na Constituição Federal, e seria possível dizer que o faz também em

⁵ Constituição Federal, Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, [2021].)

consonância com as expectativas da sociedade, tende a usar o SINAES como um sistema de controle da iniciativa privada. Como diz Sguissardi,

[...] o Estado liberal moderno não paira acima dos interesses gerais ou das classes sociais. Trata-se de espaço de contradição entre os interesses públicos e privado-mercantis, funcionando sob a hegemonia ora destes, ora daqueles. É sob o comando desse Estado semipúblico ou semiprivado que ocorrem tanto os processos de avaliação quanto os de regulação. (SGUISSARDI, [2020], p. 42).

Isso passa a ter implicações importantes na implementação do Sistema. Exatamente por seu caráter sistêmico, cada ação tem repercussões diversas. Assim, algumas iniciativas visando o controle das instituições privadas com fins lucrativos podem ter repercussões indesejadas nas instituições públicas e mesmo nas privadas que não visam lucro, gerando contradições inescapáveis.

Um elemento importante em todo esse contexto são as instituições privadas sem fins lucrativos. Aqui é preciso ainda diferenciar as instituições comunitárias. Uma IES pode ser privada sem fins lucrativos, mas ter dono, ou seja, partir de uma iniciativa individual ou de um pequeno grupo de indivíduos. Ainda que não seja uma regra, neste caso, há a possibilidade de disfarce do lucro em salários altos para o corpo dirigente, pagamento de aluguel de imóveis para o funcionamento da IES aos donos da instituição ou outras formas de repasse de recursos. O caso das comunitárias é diferente (SCHMIDT, 2009), pois sua mantenedora não é constituída de pessoas físicas e, várias delas, surgiram a partir de iniciativas da comunidade propriamente dita, envolvendo sindicatos, associações empresariais, poder público municipal, instituições religiosas⁶ e, algumas vezes, movimentos sociais organizados. É o caso típico de boa parte das instituições comunitárias do Rio Grande do Sul. Há várias iniciativas assim espalhadas por todo o Brasil, com destaque para, além do estado gaúcho, Santa Catarina e São Paulo. Embora essas IES sejam consideradas privadas, têm um funcionamento muito diferente. Como não há distribuição de lucros, o conflito apontado antes, no caso de problemas financeiros se dá de outra forma. O que passa a interessar não é a distribuição dos lucros aos sócios ou acionistas da mantenedora, mas a garantia de sobrevivência da instituição, o que é mais congruente com o objetivo educacional, pois ela não foi criada para enriquecer alguém, mas para oferecer um bem público. Tanto instituições públicas como privadas (comunitárias ou não), precisam ter sustentabilidade para poder manter a oferta de educação de qualidade. Algo que muitas vezes passa despercebido é que oferecer educação superior de qualidade é muito dispendioso. Se os recursos financeiros (auferidos pela cobrança de mensalidades ou por repasse de recursos públicos) não forem suficientes para manter um corpo docente adequado, uma infraestrutura apropriada e os demais processos que envolvem o funcionamento institucional, a garantia da qualidade fica comprometida.

Por isso é possível compreender o interesse das instituições comunitárias quanto à eficácia de um processo de controle de qualidade, pois, em função da demanda reprimida, há espaço para uma concorrência apenas baseada no preço. Neste caso, tais instituições não têm como concorrer com outras que oferecem cursos por preços irrisórios, pois comprometeria a qualidade do ensino oferecido. É possível verificar o quanto as IES comunitárias têm sido atingidas por esse tipo de concorrência, cujo sintoma principal tem sido o encolhimento dessas instituições (SGUISSARDI, [2020], p. 140-141), normalmente materializado pelo fechamento de cursos por parte dessas instituições. Tudo isso tem como elemento subjacente a opção do Estado Brasileiro, a partir dos anos 1960, de promover a expansão da oferta de educação superior tendo como elemento fundamental a participação de IES privadas, o que gerou uma velocidade de expansão do setor privado superior à expansão do setor público, que fez com que o país ultrapassasse o índice de 75% das matrículas no ensino superior em instituições privadas a partir de 2015.

Todo esse cenário demonstra boa parte das razões para que o SINAES, ao ser implementado,

6 Das 66 IES associadas à ABRUC (Associação Brasileira de Universidades Comunitárias) em 2021, 35 eram confessionais e 32 não tinham vínculo confessional. (<https://www.abruc.org.br/nossas-associadas.>)

fosse encarado, tanto pelos governos de plantão, pelas instituições e também pela população em geral como uma forma de controle da expansão da educação superior.

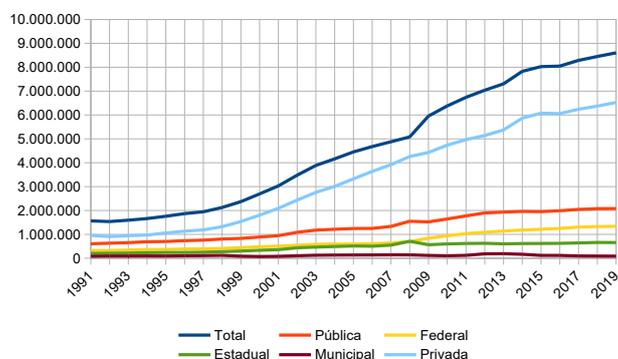
Os efeitos visíveis nos números

Uma boa forma de avaliar se o SINAES tem produzido o efeito esperado no controle da expansão privada é ver os números disponíveis.

Uma análise superficial já pode levar a algumas constatações. A primeira delas é que a educação superior privada vem em um processo de crescimento a um índice, em média, superior ao índice de crescimento da educação superior pública. O indicador principal para isso é o número de matrículas. Um outro indicador poderia ser o número de cursos ou também o número de instituições, especialmente porque os processos de avaliação incidem exatamente sobre essas duas realidades. No entanto, há dois fenômenos que podem levar a distorcer essa interpretação. No caso das instituições, o Brasil está presenciando um forte movimento de fusões e aquisições de IES, o que pode vir a enviesar a análise dos dados. No caso dos cursos, temos, por um lado, o fechamento de cursos por questões financeiras, ou mesmo regulatórias, e, por outro, uma distorção relacionada ao número de alunos em cada curso, especialmente a partir do aumento da oferta de educação a distância que comumente têm um número de vagas várias vezes superior aos cursos presenciais. Por isso optou-se, neste estudo, de analisar a partir do número de matrículas⁷, uma vez que ele indica o número de pessoas que frequentam a educação superior (com uma pequena margem de erro, pois uma pessoa que esteja matriculada em dois cursos será contada duas vezes). Afinal, este é o referencial utilizado no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2004), uma vez que indica o impacto da educação superior na população. Neste sentido cabe analisar se, com a aplicação dos processos avaliativos, houve alguma mudança no comportamento da expansão da matrícula nas IES privadas.

A visão do Gráfico 1 mostra que a implantação do SINAES, a partir de 2004, com efeitos a partir de 2005 não parece ter tido efeito significativo na expansão de matrículas. O crescimento continua em média superior às matrículas em instituições públicas fazendo com que a distância entre os totais venha aumentando em decorrência disso, o que fica claro no gráfico 2, no qual se mostra a distribuição de matrículas entre o setor público e o privado em termos de porcentagem. Nota-se que há uma tendência acendente, historicamente, mas que vem se estabilizando nos últimos anos. É importante ter presente que estabilização não quer dizer necessariamente que a curva irá se inverter.

Gráfico 1. Matrículas na educação superior por categoria administrativa no período de 1991 a 2019.

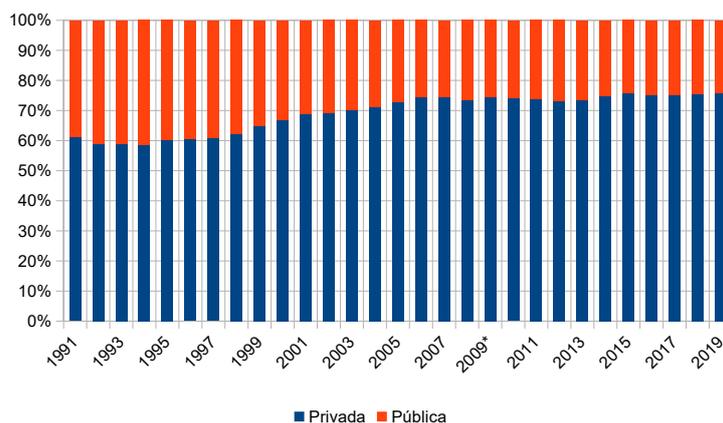


Fonte: conjunto de sinopses do Censo da Educação Superior do Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>.

7 O leitor possivelmente notará alguma diferença entre os números apresentados aqui e os apresentados em outros trabalhos que analisam o número de matrículas. Ocorre que os dados do INEP, até 2008 não integravam as matrículas de cursos a distância. Para este artigo, integrou-se os dados (constantes no próprio Censo da Educação Superior) de matrículas nos cursos presenciais e nos cursos a distância. Por isso as oscilações parecem menores com relação aos trabalhos que apresentam somente matrículas presenciais ou que simplesmente passam a considerar os matriculados em cursos a distância somente a partir de 2009.

Ora se a partir do ano de 1998 a quantidade de matrículas nas instituições privadas passou a ser bastante superior às matrículas nas instituições públicas⁸, o fato de haver uma taxa de crescimento superior nas instituições privadas, vai acarretar um distanciamento cada vez maior entre a quantidade de matrículas no setor e no outro, chegando ao ápice, em 2016 que continua praticamente inalterado, em que se tem 75% das matrículas no ensino superior em instituições privadas.

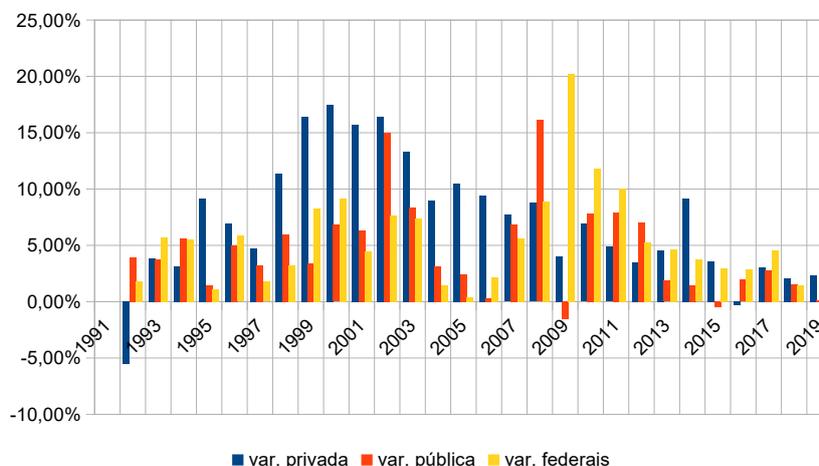
Gráfico 2. Porcentagem de matrículas por categoria administrativa no período de 1991 a 2019



Fonte: conjunto de sinopses do Censo da Educação Superior do Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>.

Especialmente a visão do Gráfico 2 consegue mostrar que a velocidade de crescimento do setor privado diminuiu a partir de 2007. Isso fica mais perceptível quando se analisa as porcentagens de variação ano a ano, como é feito no Gráfico 3. Aí é possível ver que o processo de crescimento do setor privado, verificado até 2002, não se repete nos anos seguintes. Não se pode descartar a influência dos aspectos da dinâmica da Economia para se entender as flutuações na expansão das matrículas no setor privado, uma vez que as IES públicas são em sua quase totalidade gratuitas. No entanto, é preciso considerar que há, nesse período, momentos tanto de retração como de expansão econômica.

Gráfico 3. Variação do número de matrículas, a cada ano, em percentuais, nas IES privadas, públicas e públicas federais



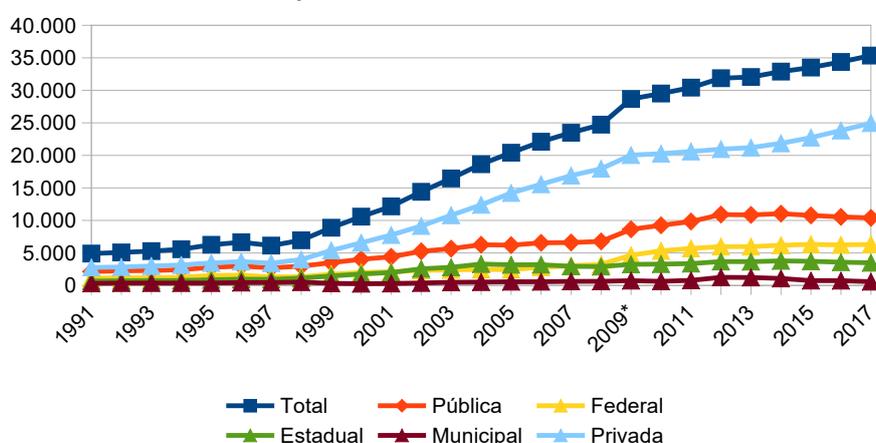
Fonte: conjunto de sinopses do Censo da Educação Superior do Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>.

⁸ A média histórica de crescimento das matrículas (de 1991 a 2019), nas IES privadas é de 3,50%, enquanto nas IES públicas é de 2,04%.

Mesmo assim, a hipótese de que essa redução da taxa de crescimento seja devida ao processo avaliativo combinado com o regulatório é plausível. Ainda que haja outros fatores intervenientes, especialmente de ordem econômica e social (a mudança ocorrida no sistema de bolsas do FIES em 2015 não pode ser desconsiderada), parece bastante plausível que o processo avaliativo tenha tido algum impacto nisso, especialmente porque a taxa de crescimento das matrículas no setor privado vêm em um processo de diminuição (com exceção do ano de 2014) e tal índice não voltou aos níveis observados no período de 1998 a 2004.

Como o efeito regulatório mais direto do SINAES é com relação ao número de cursos, uma análise da quantidade de cursos pode ser um indicador interessante. Apesar disso, o número de cursos pode ser enganoso, pois há muita disparidade entre os cursos quanto ao número de vagas, como foi apontado anteriormente. Por isso é preciso sempre analisar os dois levantamentos (de cursos e de matrículas) combinadamente, ou seja, confrontando o Gráfico 1 com o Gráfico 4.

Gráfico 4. Cursos de Graduação em funcionamento



Fonte: conjunto de sinopses do Censo da Educação Superior do Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>.

A confrontação entre os dados de número de matrículas e os de número de cursos de graduação (presenciais e a distância somados) traz um elemento importante de reflexão. É possível ver que a redução da taxa de crescimento na criação de cursos não tem paralelo com a expansão de matrículas. Ou seja, a expansão da educação superior privada continua acontecendo só que com aumento de matrículas e não com aumento de cursos.

Cabe também uma observação do movimento geral, na série histórica utilizada neste estudo (de 1991 a 2018). É interessante observar que a variação de matrículas nas instituições privadas tende a ser sempre superior à das instituições públicas, como apontado anteriormente, acontecendo apenas um fenômeno diferenciado entre 2008 e 2012, período no qual há duas políticas importantes com relação à oferta de educação superior pública: o surgimento da Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁹ e também do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007). Isso vai se repetir em 2016 e 2017, em função de crise econômica o que também se verifica nos anos anteriores a 1994, o que é apontado por Cacon e Carderón (2015, p. 95).

Como as instituições privadas passaram a lidar com a avaliação

A máxima de que a avaliação deve se tornar um instrumento de gestão não foi completamente assimilada pela educação superior brasileira. Especialmente porque a autoavaliação é um pressuposto para a avaliação institucional, mas não para a avaliação de cursos no SINAES. De qualquer forma, a cultura avaliativa disseminada no Brasil é a cultura do controle. Isso leva as IES

9 Apesar do nome, a Universidade Aberta do Brasil não é uma instituição, mas um sistema de oferta de cursos a distância pelas IES públicas (BRASIL, 2006).

a adotarem uma postura formalista na sua gestão (Souza et al., 2012). Significa que aos poucos são adotados procedimentos de gestão que possam ser sentidos no processo avaliativo, não tanto pelo que eles representam para a dinâmica institucional, mas para o resultado gerado na avaliação externa. Na mesma linha, Ribeiro (2015) aponta que

Como as IES de pequeno porte constituem a maior parte do Sistema Federal de Ensino Superior, a função regulatória da avaliação termina sobressaindo-se, mais uma vez, em detrimento da função educativa. Daí porque, no âmbito das IES, a implementação da avaliação obedece à lógica da prudência, fazendo com que as IES adotem uma postura defensiva, “ritualizando” a avaliação e tentando garantir uma avaliação positiva do seu trabalho, por parte dos órgãos reguladores. (RIBEIRO, 2015, p.159).

A composição dos instrumentos de avaliação leva em conta essa situação. Isso fica demonstrado na busca de cercar os elementos que são considerados importantes para a garantia de qualidade e, de certo modo, forçar que sejam adotados como procedimentos pelas IES. A expectativa, talvez um pouco ingênua, é de que, isso obrigasse a IES a cuidar da qualidade, ainda que isso viesse a acarretar a diminuição nos seus lucros. Claro que isso não é suficiente. Por exemplo, os instrumentos normalmente não conseguem antecipar estratégias “criativas” das IES. Um exemplo disso é a adoção de “fábricas de planos de ensino”. Uma estratégia muito interessante do ponto de vista econômico, mas altamente contrária aos princípios educacionais. A produção centralizada dos planos de ensino das disciplinas e, inclusive, dos programas de aula, reduz o professor a um mero repassador de conteúdos, ou seja, transformando o ensino (e aqui cabe dizer ensino e não educação) superior em uma mera transmissão de conteúdos de não numa formação educativa, o que fere o princípio da autonomia didática do professor. Note-se que isso é apresentado como uma estratégia de qualidade, pois garantiria uma “formação igual” para todos os alunos, de diferentes instituições. Não se pode confundir isso com o ensino a distância, quando ele é feito com responsabilidade, pois a necessidade de acompanhamento dos alunos por professores qualificados não se coaduna com o papel de mero repasse de conteúdos.

Uma outra estratégia utilizada por algumas instituições, mas que é difícil de detectar via processo avaliativo é a utilização da evasão como forma de capitalização. Consiste na admissão de muitos alunos no início do curso (grande oferta de vagas), apostando na grande evasão, de forma que a diferença do número de alunos no início e no fim do curso faça com que as mensalidades pagas pelos alunos que não vão até o fim (evadindo normalmente em um ou dois anos) cubram os custos dos alunos que fazem o curso completo, uma vez que os custos da formação ao final, com disciplinas mais aplicadas e orientações de Trabalho de Conclusão, tornam o custo do curso mais elevado. Por trás de uma cortina de “garantia da qualidade”, os alunos “fracos” não chegam até o fim. Os que chegam ao fim do curso garantem bons resultados no ENADE. No entanto, por trás de uma roupagem de “curso difícil” está a estratégia econômica de usar os alunos que evadirão como poupança para os que terminarão o curso. Esse tipo de estratégia, confrontado com a leitura do direito à educação superior é, no mínimo, perverso.

Assim, pode-se ver que, mesmo ao estabelecer indicadores de qualidade nos instrumentos avaliativos, pode acontecer alguma indução de boas práticas, mas isso não impede que algumas IES venham a adotar práticas que são interessantes do ponto de vista econômico, e que não são lidas pelos indicadores de qualidade. Ou seja, há um conjunto de elementos a serem considerados no processo regulatório que necessita de um olhar distinto do olhar avaliativo.

Há outros pontos frágeis na prática avaliativo-regulatória brasileira. Constantemente há questionamentos se o processo avaliativo pode exigir além do que está previsto como limite mínimo legal. Ou seja, quando as exigências avaliativas vão além do exigido legalmente (por exemplo titulação e regime de trabalho do corpo docente) elas são questionadas. Desse modo o princípio, ainda que positivo, de apontar a avaliação como o referencial básico da regulação, acaba gerando uma confusão entre o que é próprio do regulatório e o que é próprio da avaliação. Tal confusão dá margem a forças contrárias ao aprimoramento dos parâmetros de qualidade. Desse

modo, fica a amarra de que uma IES que atende os mínimos legais, uma vez que a avaliação está por demais atrelada ao processo regulatório, necessariamente terá atribuído o conceito 3. Ou seja, nem sempre os mecanismos de avaliação induzem as IES a irem além disso. Portanto, num cenário de expansão da oferta em função de uma demanda reprimida de educação superior (atestada na grande diferença entre o número de egressos do ensino médio a cada ano (abaixo de 2.000.000) e o número de ingressantes na educação superior anualmente (cerca de 3.000.000 desde 2012) (BRASIL, 2020), há muito espaço para cursos e instituições que não se propõe a algo além do mínimo legal. Portanto, a exigência de qualidade pouco tem servido até mesmo de alerta aos ingressantes.

Diante desses dados se poderia conjecturar que o SINAES atingiu parcialmente seu objetivo. No entanto, essa conclusão não é adequada. Afinal, o objetivo do SINAES não é fazer o controle da expansão. O artigo 1.º da Lei 10.861/2004 é claro:

§ 1o 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. (BRASIL, 2004)

Das finalidades definidas, a orientação da expansão da oferta de educação superior é a que está mais próxima do objeto de análise deste artigo. Os dados aqui apresentados não se referem a uma possível orientação da expansão, mas controle da expansão. O controle da expansão é uma função regulatória, já a orientação da expansão pode ser um trabalho analítico, fruto dos processos avaliativos. Ou seja, os dados do Sinaes poderiam levar a um diagnóstico de onde há necessidade de expansão da educação superior e em que áreas (geográficas e de conhecimento) o poder regulatório poderia criar barreiras ou incentivos. No entanto, para isso seria necessário um entendimento mais complexo das interfaces entre a avaliação e a regulação.

Conclusão

Uma forma de concluir esse artigo seria a busca da resposta se é função do SINAES travar a expansão da educação superior privada. Podemos analisar isso sob distintos ângulos.

Por um lado, é tácita a decisão do Estado Brasileiro, desde os anos 1960, de expandir a oferta de educação superior, utilizando principalmente a oferta privada. A única exceção clara nesse processo foi o REUNI, que teve grande impacto na ampliação de vagas nas IES públicas (e que foi acompanhado também de um processo profícuo de criação de novas instituições, tanto novas universidades como com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia). No entanto, esse crescimento da oferta de educação superior pública foi pequeno, se formos considerar o todo da oferta de educação superior, como pode ser observado nos gráficos apresentados. Ademais, o Estado Brasileiro vem em um processo de encolhimento. Ainda que nos governos do Partido dos Trabalhadores, tenha havido um incremento dos recursos públicos na Educação, não há como reverter, a curto prazo, o quadro da oferta de educação superior, para uma maioria de oferta pública sobre a privada. Hoje a oferta privada está em torno de 75% das matrículas, sendo que houve uma diminuição dessa oferta tanto pela crise econômica como pela reformulação, especialmente do FIES (o que está associado à crise econômica e fiscal), além do teto de gastos públicos determinado pela Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016)). É importante notar que, o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, propõe um aumento da oferta pública, de modo que 40% das vagas a serem criadas na educação superior, no período de vigência do Plano, deveriam ser vagas públicas. Ou seja, a maior parte da expansão, continuaria sendo privada, ainda que em

um percentual menor do que tem ocorrido na história recente. No entanto, é preciso ter presente que a meta com relação à taxa bruta de matrícula deve ser atingida. Com isso pode-se afirmar que a estratégia de expansão da educação superior por meio das IES privadas tem tido o seu sucesso, apesar de isso levar necessariamente ao não atendimento da meta dos 40% de matrículas públicas.

Este foi um dos grandes desafios para a implementação do SINAES. Um desafio que permanece e que nem sempre é bem compreendido, inclusive pelos governos e pela academia. O desafio de contribuir com a qualidade da educação superior, mantida a convivência entre o ensino público, o comunitário e o privado em sentido estrito. Entende-se que a educação superior privada de qualidade será uma norma, quando a educação superior não for uma área de lucro fácil.

O desafio para a construção de uma política pública é lidar com a realidade. Daí a famosa frase de Otto von Bismark, de que “a política é a arte do possível”. Não é possível fazer política de educação superior sem ter presente que o ensino, no Brasil, é livre à iniciativa privada, e se caracteriza, como diz a Constituição Federal (art. 206, inciso III) e a LDB (art. 3.º, inciso V), pela “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”.

Os dados analisados puderam mostrar que o processo de expansão da educação superior privada desacelerou desde 2004, mas é difícil separar as influências das variações da economia nacional das consequências dos processos regulatórios e avaliativos instaurados. No entanto, não se pode esperar que um processo de avaliação possa exercer uma função que está além de seus objetivos. A inversão, pelo menos da tendência, de um crescimento da educação superior privada sempre maior que da educação superior pública não depende somente de um processo avaliativo e regulatório. Tal inversão só será possível se isso se tornar uma política de Estado.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 30 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013.** Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 29 nov. 2021.

BRASIL. **Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior.** Brasília: Inep, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em 30/11/2021.

CHACON, J.-M.-T.; CALDERÓN, A.-I. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo FHC ao governo Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. 6, n. 17, 27 ago. 2015.

DELORS, Jacques e outros. **Educação: um tesouro a descobrir.** 2. Ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1999.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. Políticas da educação superior. In: MOROSINI, Marília (org.). **Enciclopédia brasileira de educação superior.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. v. 1, p. 171-237. (Série Ries/Pronex, 10).

PEIXOTO, Maria Do Carmo De Lacerda. “Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados.” **Propuesta educativa** (Online) no.43 Ciudad Autonoma de Buenos Aires. June 2015.

RANDS BARROS, Alexandre. **Desigualdades regionais no Brasil:** natureza, causas, origens e soluções. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação.** Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 143-161, mar. 2015

SCHMIDT, João Pedro (Org.) **Instituições comunitárias:** instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009. 395p.

SGUISSARDI, V. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil:** 2002-2012. (Versão revisada e corrigida em [2020].) Piracicaba: 2014. (mimeo).

SOUZA, Simone de; SILVA, Alfredo Rodrigues Leite da; SILVA JUNIOR, Annor da; SILVA, Priscilla de Oliveira Martins da. “O processo de formação de estratégias na instituição de educação superior privada: múltiplos interesses articulados no formalismo.” **Revista de Gestão USP**, July-Sept, 2012, Vol.19(3), p.431(17).

UNESCO/IESALC. **Plan de Acción 2018 – 2028.** III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. Caracas, IESALC, [2019] Disponível em <https://www.iesalc.unesco.org/2019/02/22/plan-de-accion-cres-2018-2028-2/>. Acesso em 29 nov. 2021.

Verhine, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas) [online]. 2015, v. 20, n. 3, pp. 603-619. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300003>. Acesso em 30 nov. 2021.

Recebido em 18 de janeiro de 2022.
Aceito em 25 de janeiro de 2022.