



## **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DE CURSOS A DISTÂNCIA NO SINAES NO ÂMBITO DA CRIAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO**

### **RESUMO**

Este estudo objetiva analisar os elementos estruturantes do SINAES, considerando suas relações com a garantia de qualidade dos cursos superiores a distância, e a criação e transferência de conhecimento relacionadas a esses elementos. A pesquisa foi realizada sob o prisma da Gestão do Conhecimento que permite às organizações refletir processos, organizá-los de forma estratégica. O estudo é classificado como qualitativo, aplicado, exploratório e descritivo. Fez-se uso também do instrumento entrevista em profundidade semiestruturada e da coleta documental e bibliográfica, para a análise dos dados selecionou-se a análise de conteúdo. Os resultados da pesquisa apontam para deficiência no processo comunicativo dos atores envolvidos no sistema acarretando na operacionalização do sistema de maneira divergente da planejada.

**Palavras-chave:** avaliação institucional; EaD; criação e transferência de conhecimento.



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar os elementos estruturantes do SINAES e suas relações com a garantia de qualidade dos cursos de graduação na modalidade a distância e apresentar a transferência e criação do conhecimento a partir dos diferentes elementos/conhecimentos identificados no SINAES, a saber o conhecimento explícito, representado pelo instrumento de avaliação de cursos e os referenciais de qualidade para cursos a distância; e o conhecimento tácito, representado pela percepção dos representantes institucionais do governo (MEC, CONAES e INEP).

No contexto atual, pode-se retratar o papel da avaliação institucional em cursos superiores mediante um contexto que atribui ao Governo Federal o importante papel de garantia da qualidade para a educação superior, tendo a responsabilidade de avaliar, a partir de critérios previamente definidos, instituições e cursos – presenciais e a distância. O faz a partir do uso de mecanismos de avaliação que correspondem ao instrumento de avaliação, documentos e legislações. A gestão do conhecimento permite refletir seus processos, organizá-los de forma estratégica e melhor atuar e posicionar perante os obstáculos que possam surgir durante o seu crescimento.

No cumprimento desta responsabilidade, principalmente após a criação e a aplicação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), em 2004, o governo busca incentivar e fazer com que Instituições de Educação Superior assegurem o mínimo de qualidade de seus cursos, através do atendimento de requisitos e de condições mínimas necessárias que são exigidas em cursos. O não atendimento desses requisitos pode gerar punições, a exemplo do que está disposto no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que trata especificamente das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e de cursos.

A análise da transferência e a criação do conhecimento nesse contexto, a partir de um olhar de processo, ampliam o conhecimento criado pelos indivíduos, cristalizando-os como parte de uma rede de conhecimentos da organização. Essa rede transita entre fronteiras e níveis interorganizacionais, ou seja, são diferentes conhecimentos que precisam ser compreendidos de modo a apresentar os parâmetros de funcionamento e de qualidade de cursos a distância, que representa a proposta deste trabalho (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

O SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 2004, tem como propósito assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Dentre as suas finalidades, está a busca pela melhoria constante da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e da sua efetividade acadêmica e social. Compreendendo a importância do SINAES no processo de avaliação institucional de cursos, em especial dos cursos da modalidade a distância, são apresentadas as seguintes perguntas de pesquisa: o SINAES garante a qualidade dos cursos de graduação no sistema federal na modalidade de educação a distância?; e como a aplicação da avaliação institucional de cursos a distância no âmbito do SINAES pode desenvolver a transferência e criação do conhecimento?



Diante disto, e reconhecendo da preocupação do estado brasileiro em melhorar a oferta de cursos superiores, em destaque os cursos a distância, esta pesquisa busca contribuir para a discussão dos problemas relacionados ao sistema que visa garantir a qualidade da educação superior no Brasil, o SINAES.

### EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A educação a distância é modalidade que predispõe uma série de peculiaridades, as quais resultam em uma ruptura dos métodos tradicionais, em quebra de paradigmas: o contato face a face é mediado por materiais didáticos que auxiliam o estudante a adquirir conhecimento ao longo dos programas de aprendizagem; o professor tem seu papel de detentor único do conhecimento questionado, a sala de aula, como espaço físico, deixou de ser o local exclusivo do aprendizado (NISKIER, 1999).

Para Peters, a educação a distância “[...] é uma abordagem totalmente diferente, com estudantes, métodos, mídias e estratégias diferentes e, acima de tudo, objetivos diferentes na política educacional” (PETERS, 2004, p. 69). Como o próprio autor destaca, a EaD é “*sui generis*”, ou seja, algo único.

No Brasil a educação a distância começa a ganhar seu espaço legal como modalidade de educação por meio do Artigo 80, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, intitulada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996):

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

Desde então os gestores educacionais têm se apropriado da modalidade de EaD para atender certas necessidades como, por exemplo, o acesso crescente às oportunidades de aprendizado e treinamento, reduzir custos com educação, proporcionar capacitação, oferecer uma combinação entre trabalho e vida familiar e proporcionar a atualização de competências (MOORE; KEARSLEY, 2007).

No entanto, a proliferação da modalidade no Brasil ocorreu em velocidade acentuada alicerçada por um discurso de suprimento de necessidades educacionais. Entretanto, a avaliação da qualidade desses cursos não acompanhou o ritmo de abertura de cursos. O que fortalece a extrema importância da existência de medidas de regulação, supervisão e avaliação para instituições que utilizam esse método de ensino para que os cursos cumpram esses objetivos com qualidade.

A partir do entendimento da educação a distância como modalidade educacional presente na educação superior e importante para os rumos futuros do acesso à educação superior no Brasil, é mister ter modelo de avaliação da educação superior capaz de delinear o nível de qualidade dos cursos superiores assim como impulsionar melhorias nas educação.

### AValiação NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL



Em seus aspectos teórico-metodológicos a avaliação é recebida com resistência pelos diversos segmentos da comunidade acadêmica das instituições de educação superior brasileiras. Ristoff (1999) enfatiza que os diversos modelos já designados às instituições brasileiras pairavam na falta de aderência e na visão coberta por ideologias políticas e em valores deturpados, confirmando o pensamento de Meyer (1993), no qual a avaliação, sobretudo nas IES, deveria constituir-se em um modelo gerencial, entretanto passa a ser um instrumento burocrático designado a gerar conflitos. Já Belloni (1995) define a avaliação institucional como um empreendimento que deve buscar a promoção da tomada de consciência sobre a instituição, com o objetivo de melhorar a universidade. A autoconsciência institucional constitui importante subsídio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, com o propósito de aperfeiçoamento, e sua importância advém da intensa participação de seus membros tanto na forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na utilização dos resultados.

A Lei nº 10.861/2004 institui a proposta de avaliação da educação superior brasileira, amparada em um modelo norteador da oferta do ensino superior, a partir de especificidades estruturais, técnicas, conceituais e metodológicas das instituições públicas e privadas. Neste panorama, institui-se o Sistema Nacional da Avaliação do Ensino Superior – SINAES – com objetivo de regulamentar as atividades das instituições brasileiras a partir de dimensões e grupos de indicadores aplicados aos modelos complexos do cenário nacional.

SINAES (2009) destaca como aspectos-chave da metodologia de avaliação a sustentação de um modelo que promova a integração e a proatividade institucional para a construção de um sistema avaliativo. Este, por sua vez, busca a estruturação dos compromissos sociais das instituições, por meio da consolidação de seus valores sustentados na busca constante da construção de sua identidade através de uma reflexão democrática e autônoma.

Nas bases conceituais de Souza (2007), o sistema de avaliação da educação superior brasileira, proposta de acordo com a ótica do SINAES, deve promover a consolidação e fortalecer o compromisso social, ético, metodológico e conceitual do ensino superior. Estas evidências de SINAES (2009) são comprovadas já que esse modelo enseja uma avaliação institucional integrada no contexto das dimensões acadêmicas e de aprendizagem, e da regulação. É relevante considerar, com base nessas orientações, que um sistema de avaliação, tal como almeja ser o SINAES, deve buscar a proposta de integração interinstitucional, ensejando a troca de experiências e a discussão reflexiva com o objetivo de construir parâmetros norteadores e não restritivos.

Leite (2005) destaca que avaliação institucional deve ser participativa e, sendo assim, questiona essa função reguladora, deixando em aberta a questão: “Haveria nestas avaliações um espaço real para uma forma de exercício de cidadania, de aprendizagem da democracia?”, e segue ainda indagando: “Ou são feitas apropriações de metodologias e técnicas que não possuem um instrumento epistemológico-político coerente e, por isto, também poderiam ser enquadradas como tiranias dos tempos pós-modernos, mais uma forma de pressão instaladas sobre as universidades?” (LEITE, 2005, p. 67).

Por fim, pode-se destacar os muitos desafios que ainda estão por vir para a melhoria e otimização do SINAES, depende de uma atualização constante, capaz de favorecer o desenvolvimento dos processos formativos decorrentes, em grande parte, de um processo de autoavaliação.



## CONHECIMENTO, CRIAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO

Uma grande dificuldade no entendimento do conhecimento reside na compreensão da diferença entre dados, informações e conhecimentos e as implicações a partir das diferenças entre eles. De modo objetivo, tem-se que os dados são números brutos desvinculados da realidade; a informação, por sua vez, diz respeito aos dados processados; e o conhecimento representa informações autenticadas (ALAVI; LEIDNER, 2001 apud DRETSK, 1981; MACHLUP, 1983; e VANCE, 1997).

No tocante ao conhecimento, Devenport e Prusak (1998) ressaltam que este representa a informação mais valiosa, isto porque trata-se da informação a partir de um contexto, um significado, ou ainda uma interpretação. Nonaka e Takeuchi (1997) afirmam que o conhecimento é baseado na filosofia zen e argumentam que ele é um processo humano, dinâmico, de justificar crenças pessoais como parte de uma aspiração para a verdade.

O conhecimento pode ser entendido também como algo individual e personalizado, sendo ele útil no momento em que é expresso de modo que possa ser interpretado pelos receptores. No aspecto conceitual do conhecimento, três autores trouxeram compreensões importantes e que se complementam, Polanyi (1962), e Nonaka e Takeuchi (1997), apresentando em suas teorias duas dimensões do conhecimento: tácito e explícito.

O conhecimento tácito é criado a partir da interação do indivíduo com o meio a sua volta, ou seja, a partir das experiências vivenciadas e do contexto social e cultural em que está inserido. O conjunto de conhecimento de um indivíduo é o resultado de um processo que acontece ao longo dos anos, ininterruptamente, e que só cessa quando a vida encerra (POLANY, 1962). Na dimensão explícita, o conhecimento se refere ao conhecimento articulado e codificado, que é comunicado de forma simbólica ou numa linguagem natural. Um bom exemplo do conhecimento explícito diz respeito aos manuais contidos nas embalagens de equipamentos comprados, que trazem instruções de manutenção e montagem.

Ademais dos conceitos dessas duas dimensões de conhecimento cabe destacar a definição de gestão do conhecimento, que tem sido analisada a partir de várias abordagens e perspectivas, ela pode ser compreendida como a identificação e a compreensão do conhecimento organizacional em prol de contribuir na competitividade organizacional (VON KROGH, 1998). Dentro desta perspectiva a gestão do conhecimento possibilita, ainda, promover o crescimento dos negócios, a comunicação e a preservação do conhecimento no meio organizacional, o que promove o acesso e a reutilização do conhecimento (O'LEARY, 1998; STEELS, 1993).

Os autores Holzner e Marx (1979) e Pentland (1995) dividem a gestão do conhecimento em quatro etapas processuais para uma gestão do conhecimento: (1) criação do conhecimento (também conhecida como construção); (2) armazenamento/recuperação do conhecimento; (3) transferência do conhecimento; e (4) aplicação do conhecimento.

A criação de um novo conhecimento ocorre através de quatro fases denominadas SECI: a socialização, que representa a transferência e conversão do conhecimento tácito a partir das experiências individuais; a externalização, representada na articulação do conhecimento tácito para o conhecimento



explícito; a combinação, definida no processo de interação de diferentes conhecimentos explícitos com intuito da criação de outros conhecimentos explícitos ainda mais complexos e sistemáticos; e a internalização, que representa o processo de convergência do conhecimento explícito para o tácito (NONAKA et al., 2000). O processo SECI, o ambiente de criação BA, definido pelo ambiente no qual há criação do conhecimento, e o conhecimento em si são interdependentes para um processo de criação de conhecimento organizacional.

O armazenamento e recuperação do conhecimento, por sua vez, referem-se a memória organizacional, que inclui os conhecimentos residentes em formulários, documentação escrita, informações armazenadas em bases de dados eletrônica, conhecimento humano armazenado em sistemas especializados, procedimentos organizacionais documentados e processo de conhecimento tácito adquirido por indivíduos ou por redes de indivíduos (TAN et al., 1999).

Já a transferência de conhecimento é apresentada por Gupta e Govindarajan (2000) sob o olhar de cinco elementos: valor percebido da unidade emissora do conhecimento; disposição motivacional da fonte; a existência e a riqueza da transmissão do canal; disposição motivacional da unidade receptora; capacidade de absorção da unidade receptora; e mecanismo de transferência eficaz que depende do tipo de conhecimento que está sendo transferido. Todos estes aspectos irão corroborar com o sucesso ou fracasso quando da transferência do conhecimento entre indivíduos ou em grupos dentro de uma mesma organização.

A última etapa do processo de gestão do conhecimento é a aplicação do conhecimento. A importância desta etapa reside na vantagem competitiva que pode estar na aplicação efetiva do conhecimento, e não no conhecimento em si. Grant (1996) identifica três mecanismos primários para a integração e aplicação do conhecimento: regras e processos organizacionais mapeados na conversão do conhecimento tácito para explícito; rotinas organizacionais que permitam a integração e socialização do conhecimento; e equipes de trabalho auto-suficientes e de especialistas que contribuam na solução de problemas e na tomada de decisão. A compreensão do que é o conhecimento individual e organizacional e a gestão do conhecimento como algo processual é de suma importância para a gestão organizacional.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa é aplicada, que segundo Marconi e Lakatos (2007) é caracterizada pelo interesse prático e utilidade das soluções de problemas que ocorrem na realidade, fato que ocorre no presente estudo, uma vez que visa o interesse prático do tema, tanto no entendimento das dimensões Organização Didático-pedagógica; Corpo Social; e Infra-estrutura, imbuídas nos instrumentos de avaliação do SINAES, quanto na sua aplicabilidade no transcorrer dos processos avaliativos e regulatórios dos cursos superiores de graduação a distância.

O estudo é qualitativo, por se aprofundar no mundo dos significados, a partir de uma realidade não visível, que precisa ser exposta e interpretada, em primeira instância, pelos próprios pesquisados (DESLANDES e MINAYO, 2008).





Pela dimensão da população e dificuldade de acesso a eles adotou-se a amostra intencional, por tipicidade e acessibilidade. Foi utilizado o critério de representatividade: a idoneidade, a credibilidade de expressão nacional e internacional e do vasto conhecimento no campo da educação a distância. A acessibilidade a essa amostra também foi decisiva para a sua seleção. Portanto, fazem parte da amostra da um representante da secretaria de regulação do Ministério da Educação – MEC; um representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES; e um representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Os dados primários levantados através de entrevista semi-estruturada da amostra especificada, onde as entrevistas mesclam perguntas abertas e fechadas ambas com a função de esclarecer sobre a estruturação do SINAES. Para a análise dos dados utilizou-se a análise do conteúdo (BARDIN, 1977).

No quadro a seguir é apresentada a metodologia adotada neste trabalho:

**Quadro 1: Resumo da metodologia adotada**

Classificação e método da Pesquisa	Aplicada; Qualitativa; Exploratória; Descritiva; Método indutivo
Amostra	1 membro da Secretaria de Regulação do MEC, 1 representante do CONAES e 1 representante do INEP. (Valorizar que estão em Brasília) Amostra por acessibilidade e tipicidade.
Técnica de coleta de dados	Documental e bibliográfica; e Entrevistas em profundidade semiestruturadas.
Análise de dados	Análise do conteúdo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Retratada a metodologia adotada no trabalho, serão apresentadas as principais análises percebidas após realização de toda pesquisa.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Com intuito de analisar a criação do conhecimento, serão caracterizados, num primeiro momento, o instrumento de avaliação e os referenciais de qualidade para cursos a distância do MEC como componentes do conhecimento explícito do SINAES. O ato seguinte é retratar a percepção de representantes institucionais do governo como forma de conhecimento tácito. Por fim, será apresentado o fluxo de criação do conhecimento do SINAES, tecendo considerações acerca deste fluxo nos diferentes estágios da criação do conhecimento identificados na pesquisa.

### **Conhecimento Explícito: Instrumento de Avaliação e Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância do MEC**



O instrumento único de avaliação de curso do SINAES foi consolidado em dezembro de 2011, uma vez que antes desta última versão existiam diferentes instrumentos de avaliação que variavam dependendo do curso, da modalidade. Contudo, o atual instrumento foi desenvolvido para atender todos os cursos superiores, bacharelados, licenciaturas e tecnológicos, presenciais e a distância, de modo que as especificidades de cada curso são atendidas no indicador do instrumento, que pode ser específico para um determinado curso ou modalidade.

O instrumento do SINAES abrange as três dimensões direcionadas aos cursos, a saber: Dimensão 1 – Organização Didático-pedagógica; Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial; e Dimensão 3 – Infraestrutura.

Na dimensão 1 são considerados 22 indicadores de análise. Já na dimensão 2 são verificados outros 20 indicadores. Por fim, na dimensão 3, são avaliados 21 indicadores, contemplando, assim, ao final do processo de avaliação de curso 63 indicadores de avaliação, que resultarão em uma nota final.

O instrumento possui indicadores de avaliação específicos para determinados cursos e modalidades. No caso da modalidade a distância, são 10 indicadores específicos: atividades de tutoria; material didático institucional; mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes; experiência do (a) coordenador (a) do curso em cursos a distância; carga horária de coordenação de curso; relação entre o número de docentes e o número de estudantes; titulação e formação do corpo de tutores do curso; experiência do corpo de tutores em educação a distância; relação docentes e tutores – presenciais e a distância – por estudante; e sistema de controle de produção e distribuição de material didático (logística).

Dos 10 indicadores que diferenciariam as modalidades presencial e a distância, 3 são da dimensão 1, 6 da dimensão 2 e 1 indicador da dimensão 3, o que nos faz concluir que a dimensão 2, corpo docente e tutorial, é a dimensão principal de diferenciação das modalidades presencial e a distância imbuído no instrumento de avaliação.

É importante destacar que esse instrumento de avaliação serve de insumo para atos de regulação de cursos, o que remete a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos nos graus tecnológicos, licenciaturas e bacharelados. O que diferencia cada um dos atos é o peso dado às dimensões, ou seja, para cada um dos atos subsidiados pela avaliação o peso das dimensões se modifica. Sendo assim, pode-se imaginar uma contradição em se utilizar um instrumento único de avaliação utilizado especificamente para subsidiar a regulação, pois a própria avaliação dos cursos utilizam as mesmas dimensões de análises, além de outros processos que não são contemplados na regulação.

Para a modalidade a distância, essas diferenciações, atreladas as especificidades contempladas no instrumento, pode agravar no momento da avaliação vindo a influenciar diretamente na qualidade dos cursos, pois um sistema a exemplo do SINAES, que se preocupa, ou deveria se preocupar em aferir, assegurar e até mesmo garantir a qualidade de cursos superiores quando analisado esse conjunto de conceitos e critérios definidos para ele, dificultada a compreensão da função e responsabilidade que cada agente interveniente desse sistema possui, a destacar, representantes institucionais do governo, coordenadores de curso, avaliadores do INEP e demais colaboradores atuantes no sistema.

### **Referenciais de qualidade para a educação a distância**





A partir da criação do Decreto nº 5.622, foi estabelecida uma política de garantia de qualidade no tocante a modalidade EaD amparando o credenciamento institucional, a supervisão, o acompanhamento e a avaliação dos cursos (BRASIL, 2005).

Em consequência do decreto, foram estabelecidos padrões de qualidade em cursos na modalidade a distância, definidos nos seguintes aspectos: a caracterização da EaD visa instruir os sistemas de ensino; o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas a distância; maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), principalmente em relação aos polos descentralizados de atendimento ao estudante; mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas; permissão de estabelecimento de regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e Conselho Nacional de Educação e diferentes esferas administrativas para: troca de informações; supervisão compartilhada; unificação de normas; padronização de procedimentos e articulação de agentes; previsão do atendimento de pessoa com deficiência; e institucionalização de documento oficial com Referenciais de Qualidade para a educação a distância.

Sabendo-se que a Secretaria de Educação a Distância do MEC estabelece a necessidade de um acompanhamento sistêmico para os cursos a distância, onde os referenciais de qualidade para projetos de cursos na modalidade a distância compreendem categorias que envolvem, fundamentalmente, aspectos pedagógicos, recursos humanos e infraestrutura, para dar conta dessas dimensões, devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância os seguintes princípios: concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; sistemas de comunicação; material didático; avaliação; equipe multidisciplinar; infraestrutura de apoio; gestão acadêmico-administrativa; e sustentabilidade financeira.

O entendimento destes aspectos norteadores, e a gestão do conhecimento, resultam na necessidade do aprofundamento da discussão de cada item e do seu reflexo no processo avaliativo, no sentido de estabelecer critérios claros e concisos a fim de se obter qualidade na oferta de cursos a distância.

### **Conhecimento Tácito: Percepções dos Representantes do MEC, CONAES e INEP**

Após realização das entrevistas com os representantes institucionais, foi realizada uma divisão temática dos assuntos abordados, a fim de facilitar a compreensão dos dados: avaliação; qualidade na EaD; regulação; instrumentos de avaliação. Optou-se por apresentar esta divisão temática com a síntese dos conteúdos aferidos das entrevistas, sendo que estes dados servirão de base para entender o processo de transferência e criação do conhecimento no SINAES, e o reflexo deste conhecimento, juntamente com as análises do conhecimento explícito identificado, servir de base na caracterização do SINAES no sentido da garantia de qualidade de cursos superiores da modalidade a distância.

Na temática da avaliação, percebeu-se que o discurso do MEC e do CONAES se assemelham no que tange a importância dada a avaliação como instrumento de controle e supervisão da qualidade da



educação superior. Entretanto, de acordo com o MEC essa avaliação, no caso da EaD, *está muito mais preocupada com elementos concretos de atendimento aos estudantes, hoje, do que propriamente de avaliação de resultado*. Enquanto que na visão do CONAES tanto processo quanto o resultado *são duas coisas que são diferentes*. Dessa forma, entende-se que é necessário avaliar ambos, resultado e processo. Mas o representante alerta que a busca em avaliar tudo é improfícua, pois nessa busca perde-se a *perspectiva do que é um bom curso*. A representante do INEP traz uma visão mais operacional do processo de avaliação, esclarecendo as fases e instrumentos adotados no processo.

A segunda temática destacada é a qualidade na EaD. De acordo com o representante do MEC o SINAES, por estar em fase embrionária, não consegue assegurar a qualidade na educação superior em ambas as modalidades, presencial e a distância. Afirmação que nos remete a uma série de questionamentos e ressalvas. O sistema não é tão novo, já tem 8 anos de vida. Ainda que o sistema seja “novo” os responsáveis pela sua criação, acompanhamento e avaliação não o são no assunto. Podemos interpretar que há uma deficiência de recurso humano capacitado na estrutura do MEC para assegurar o cumprimento do objetivo do sistema que é a garantia da qualidade da educação superior. A opinião do representante do CONAES corrobora com essa interpretação, pois afirma que o referencial de qualidade, documento que é o norteador da definição de qualidade na educação superior e elaborado sob a supervisão do MEC, *é muito ruim*. Ele afirma isso, pois, em sua opinião, o documento *traz muito fortemente a ideia de um modelo de educação a distância [...] Tem momentos que ele abre para outros modelos e isso se torna contraditório*. O fato de estabelecer um modelo por si só já seria um complicador, temos amplas realidades com, pelo menos, cinco modelos de EaD e um deles o modelo semipresencial, que é adotado pelo principal programa de política pública de educação a distância que instituiu o Programa Universidade Aberta do Brasil que é o modelo estabelecido pelos Referenciais de Qualidade (VIANNEY, 2009). Ademais, a contradição estabelecida pelo próprio referencial demonstra a ausência de uma definição clara do que é qualidade e de como verificá-la em cursos. Na visão da representante do INEP, não há contradição, o que há é uma busca constante *pela qualidade da educação. Esse é um processo constante*. Segue afirmando que o instrumento consegue avaliar a qualidade do curso e a qualidade da instituição.

No que diz respeito à temática da regulação, o representante do MEC relata que *nunca [antes] na história desse país* o MEC discutiu e aplicou o que estabelece a Lei do SINAES em relação aos atos regulatórios. Ou seja, de acordo também com os dados obtidos através das avaliações, que servem como base para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento o MEC está punindo as instituições que não atingem os patamares mínimos de qualidade. Em contraponto o representante do CONAES informa haver na Lei do SINAES uma mistura *até ao ponto que ela mistura o aspecto regulatório do sistema federal com o regulatório geral*. Segue declarando que o *decreto 5773 é um marco ele diferencia o que é regulação, supervisão e avaliação porque a confusão era realmente geral*. Quando a Lei é confusa e o referencial de qualidade é contraditório é impossível definir o que seria qualidade, portanto, a regulação também estaria sendo comprometida por essa falta de definição e entendimento do que deve ser considerado qualidade e de como avaliá-la. O INEP por não estar diretamente ligado ao processo de regulação não acrescenta informações em relação ao assunto.



A última temática elencada diz respeito ao instrumento único de avaliação do SINAES e, nesse assunto, o representante do MEC faz as seguintes observações:

Eu acho que ali o que você tem é um hipertexto, se tiver a modalidade presencial, eu vou caminhar nesses links aqui, se for a distância, eu caminho também nesses outros aqui, juntei tudo, é um instrumento único. Instrumento único não significa que eu só vou olhar a EaD na mesma forma que eu olho o presencial, as especificidades são garantidas.

Uma das questões recorrentes das discussões acadêmicas em relação ao instrumento único é a capacidade dele avaliar as especificidades, mas como destacou o MEC a questão parece mais interpretativa, o instrumento manteve muito dos indicadores que tinha antes da sua unificação, agora com o aparecimento do Não se aplica. Ou seja, o que é avaliado especificamente na modalidade a distância “Não se aplica” na modalidade presencial. Isso acontece com alguns cursos que apresentam várias especificidades que foram abordadas no instrumento. A unificação do instrumento foi comemorada pela CONAES que entende que além da discussão retórica, um instrumento único indica a posição de se reconhecer a modalidade e de destacar que o que se avalia é a educação e não a modalidade.

A demanda da SEED para o instrumento específico de EaD também foi objeto de um parecer muito debatido. Essa foi uma discussão bem trabalhosa. Não houve embate, mas havia uma discordância muito grande da posição do secretário em relação a nossa posição. Mas a gente vai no convencimento. Bom, se sede aqui, se sede ali, então vai cedendo um pouco. Agora a gente virou a mesa com o novo instrumento.

E, por último, a representante do INEP destaca que construção do instrumento está pautado legalmente na portaria 40, *ela direciona todo o trabalho atual de como é desenvolvido o SINAES, então todos os instrumentos foram formulados e é competência do INEP formular esses instrumentos*. O discurso do INEP é sempre pautado no aspecto legal e operacional do sistema de avaliação isso retrata muito bem o papel do órgão dentro do sistema, ele é responsável por toda a logística e viabilizar que seja seguido na prática as decisões do MEC e que, muitas vezes, foram tomadas após discussão com o CONAES e o próprio INEP que tem direito de participar do CONAES e com os conhecimentos e informações que tem o INEP pode sugerir modificações no sistema e, particularmente, no instrumento.

Todo o conteúdo aqui exposto foi extraído das entrevistas promovidas com os representantes de cada órgão do governo e foram importantes para as análises e conclusões apresentadas neste trabalho. Na seção seguinte será apresentada transferência e a criação do conhecimento dentro do SINAES a partir dos diferentes conhecimentos identificados.

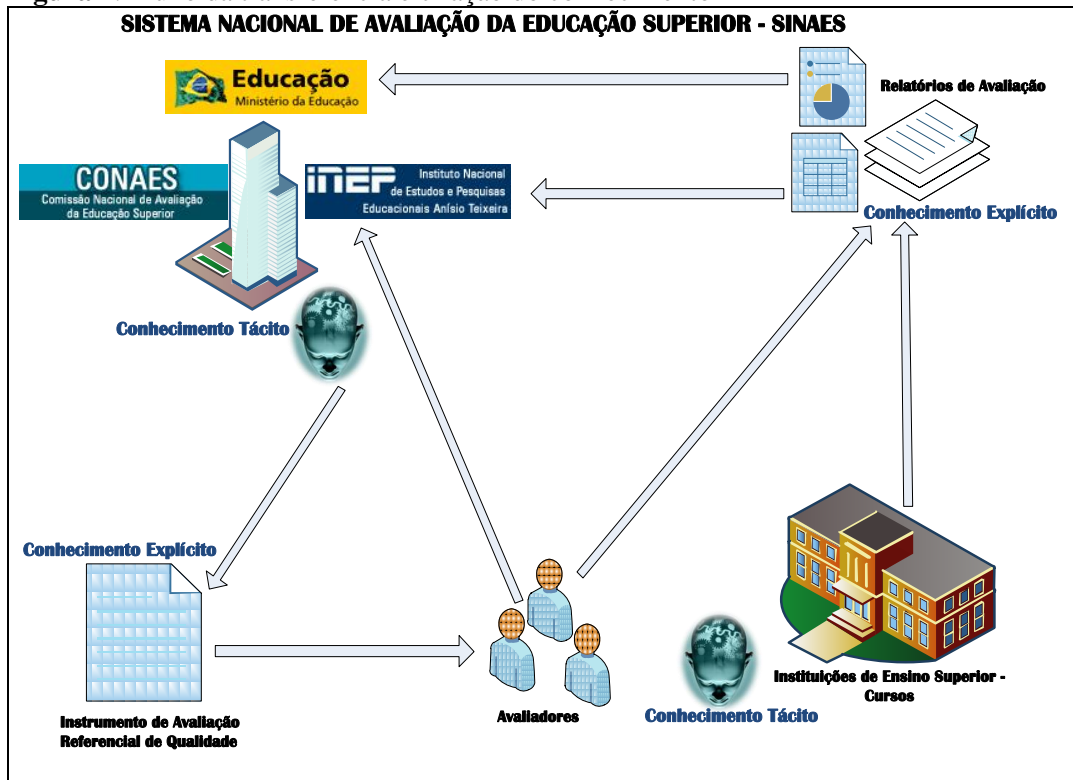
### **O Fluxo do Conhecimento na Transferência e na Criação do Conhecimento do SINAES**

No cenário da transferência e criação do conhecimento organizacional está a ampliação do conhecimento criado pelos indivíduos, se satisfeitas as condições contextuais que devem ser propiciadas pela organização, onde que Krogh, Ichijo e Nonaka (2001) denominam este processo de contexto capacitante. Gestão neste contexto significa promoção de atividades criadoras de conhecimento em nível organizacional e gestão do conhecimento assume essa nova perspectiva hermenêutica. Sendo assim, a

criação do conhecimento neste depende de alguns fatores: intenção ou visão holística do conhecimento organizacional, cultura e comportamento organizacionais, caos criativo, autonomia e delegação de poderes, dentre outros.

Trazendo esta breve contextualização da importância da gestão do conhecimento para as organizações, é apresentado o fluxo da transferência e criação do conhecimento no âmbito do SINAES, tendo como referência os elementos estruturantes do SINAES identificados durante a pesquisa, a saber: o instrumento de avaliação de cursos; os referenciais de qualidade para cursos a distância do MEC; e percepção dos representantes institucionais do MEC, CONAES e INEP.

**Figura 2:** Fluxo da transferência e criação do conhecimento



Fonte:

elaborado pelos autores

A análise do fluxo da transferência e criação do conhecimento no âmbito do SINAES, retratado na Figura 2, será feita a partir do conceito de Nonaka et al. (2000a) da criação de um novo conhecimento através do SECI: socialização, externalização, a combinação e a internalização do conhecimento, que já foram retratadas na fundamentação teórica.

O fluxo do conhecimento no SINAES tem seu *start* no conhecimento tácito presente nos representantes institucionais do MEC, INEP e CONAES, que surgem em grande parte das discussões presentes nas reuniões do CONAES. A partir destas discussões surgem as diretrizes que irão nortear os



documentos e subsidiar os processos avaliativos e, neste caso, destaca-se o instrumento de avaliação de cursos e os referenciais de qualidade para cursos a distância do MEC, entendendo que esses documentos representam conhecimento explícito procedural, que é retratado Alavi e Leidner (2001) como o *know-how* de se fazer algo.

Neste primeiro processo de transferência do conhecimento do MEC, INEP e CONAES para os documentos norteadores tem-se a primeira etapa da criação do conhecimento, identificado na externalização, conhecimento tácito para conhecimento explícito, que será o ponto inicial para o todo o processo avaliativo.

A segunda etapa do fluxo está na transferência do conhecimento dos documentos de subsídio do SINAES para os avaliadores institucionais, que são selecionados pelo INEP, e neste processo tem-se a segunda etapa da criação do conhecimento, a internalização. Nesta etapa o conhecimento explícito dos documentos é transferido aos avaliadores, de modo que eles possam assimilá-los e transformarem em conhecimento tácito, conhecimento esse definido por Alavi e Leidner (2001) como conhecimento técnico, que pode ser traduzido pelo *know-how* de desempenhar um trabalho específico. Esta etapa é primordial para o desenvolvimento do processo de avaliação de cursos, uma vez que a capacitação promovida pelo INEP deve buscar o desenvolvimento de habilidades e competência dos avaliadores.

Durante a capacitação do INEP é possível identificar transferência de conhecimento entre os avaliadores e representantes institucionais do INEP, promovendo mais uma etapa da criação do conhecimento através da socialização, uma vez que o *feedback* concebido dos momentos de capacitação podem servir de subsídio aos representantes do INEP na condução de novas capacitações, ou até mesmo da atualização do próprio instrumento de avaliação.

A terceira etapa do fluxo ocorre na transferência do conhecimento dos avaliadores, quando de suas atividades *in loco* do ato avaliativo e da própria instituição por intermédio de seus coordenadores de curso que precisam atender inúmeros quesitos no processo de avaliação, para os relatórios de avaliação que surgem destes processos avaliativos. Neste sentido, tem-se a criação do conhecimento mais uma vez retratada na externalização, onde o conhecimento tácito dos avaliadores do INEP e também dos coordenadores de curso irá compor o conhecimento explicitado nos relatórios da avaliação. Este conhecimento explícito pode ser caracterizado como pragmático, que é definido por Alavi e Leidner (2001) como o conhecimento que retrata a experiência de projetos ou de relatórios.

A última etapa do fluxo do conhecimento no SINAES é dividida em dois processos de transferência do conhecimento. Num primeiro momento tem-se a transferência do conhecimento dos relatórios da avaliação para o INEP, isto no contexto da avaliação institucional de cursos; e num segundo momento, dos relatórios da avaliação para o MEC, que caracteriza os processos regulatórios de cursos superiores, compreendidos na autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Nesta última etapa apresenta-se a criação do conhecimento no processo de internalização, onde os representantes de cada instituição fazem uso das informações repassadas pelos avaliadores do INEP e dos coordenadores de cursos a distância para darem encaminhamento nas respectivas áreas de competência: no âmbito do INEP, a fim de compor o conceito do curso; e no âmbito do MEC, para proceder os atos regulatórios os quais o curso se faz presente e promover as medidas cabíveis quando do diagnóstico de possíveis problemas nos cursos avaliados.





Cabe destacar que os elementos estruturantes analisados no âmbito deste trabalho não são os únicos que podem influenciar o SINAES, uma vez que aspectos políticos, legislações e a cultura organizacional por parte das instituições dos cursos avaliados podem influenciar num processo avaliativo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma organização baseada no conhecimento tem um recurso estratégico e, sendo assim, cria conhecimento que pode ser processado internamente e utilizado externamente, aproveitando o potencial de seu capital intelectual, onde o trabalhador do conhecimento é o componente crítico (GAVIN, 1993). É a partir deste entendimento que decorre a importância de se estudar o SINAES sob a ótica da transferência e criação do conhecimento, reconhecendo os elementos estruturantes do SINAES como componentes-chave para assegurar a qualidade de cursos superiores a distância.

O entendimento efetivo do instrumento de avaliação, juntamente com identificação de elementos inseridos nos referenciais de qualidade para cursos a distância do MEC nos cursos avaliados, irão configurar as diretrizes básicas no processo de avaliação institucional, podendo ser caracterizados no conhecimento explícito do SINAES e peças-chave para se buscar a qualidade de cursos superiores a distância.

Numa segunda análise pode-se afirmar que a interação dos três representantes do governo entrevistados, juntamente com a sua responsabilidade dentro do sistema, irá compor o elemento estruturante estratégico do SINAES, a ser caracterizado como conhecimento tácito, e a gestão estratégica do SINAES irá certamente passar pelo bom relacionamento dos agentes inseridos nos diferentes órgãos.

Mostrou-se que para o Estado gerir sistema de avaliação tão complexo é difícil pois não possui estratégias declaradas e acessíveis quando de sua operacionalização. Para sanar isso, o Estado deve definir objetivamente o papel de cada representante, assim como de outros que também participam do SINAES, de forma estratégica, ou seja, atribuir a responsabilidade de cada um dos partícipes e viabilizar a interação dos mesmos, pois é a partir da convergência da atuação de cada representante institucional que os gestores do SINAES saberão o que fazer para construir o futuro desejado, de modo planejado e com objetivos bem definidos.

Analisando agora o SINAES, sob a ótica da Educação a Distância, a importância para com a gestão do conhecimento é ainda maior, em razão de especificidades que acometem essa modalidade de ensino e que estão expostas nos referenciais de qualidade da educação a distância. Numa análise do instrumento de avaliação de cursos do SINAES, atualmente único, são destacados 11 indicadores de avaliação específicos para cursos a distância, o que poder-se-ia imaginar que seriam somente esses os indicadores que diferenciam as duas modalidades, trazendo uma análise equivocada para o tema e influenciando negativamente no fluxo do conhecimento no contexto do SINAES como um todo.

Já nas várias etapas do processo de criação do conhecimento, identificadas pelo mapa do fluxo do conhecimento, faz surgir algumas questões que no intuito da efetividade do SINAES, a destacar: de que modo pode-se desenvolver e aplicar o SINAES considerando, por exemplo, a realidade das IES, as





legislações vigentes, a modalidade de educação e o público que se pretende atender? Qual a qualificação do corpo gerencial requerida para aplicação do SINAES, tanto no nível estratégico (representantes do Governo) como no nível operacional (avaliadores do INEP)? Como os avaliadores reconhecem as especificidades da modalidade a distância?

Em fim, conclui-se neste trabalho que há uma atuação divergente do MEC, CONAES e INEP, que possuem opiniões distintas sobre os mesmos temas apresentados neste trabalho e que um pensar convergente poderia ser necessário à garantia de uma qualidade tão almejada aos cursos superiores, em especial da modalidade a distância. Destacadas estas inconsistências do SINAES, permite-se concluir a pouca relação, ou ainda uma relação desconforme, dos elementos estruturantes do SINAES, que foram retratados pelo fluxo do conhecimento, influenciando diretamente na garantia de qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAVI, Maryam; LEIDNER, Dorothy. *Knowledge Management and Knowledge Management Systems: conceptual foundations and research issues*. *Mis Quarterly*. vol. 25. n. 1, March, 2001.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BELLONI, Maira Isaura. *Avaliação Institucional na Universidade de Brasília*. Brasília, 1995.
- BRASIL. Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional. Rio de Janeiro: Ed Esplanada, 1996.
- BRASIL. *Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2005
- BRASIL. Ministério da Educação. *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/referenciaisead.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2011.
- DAVENPORT; PRUSAK. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DESLANDES, Suely Ferreira; MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 27 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- GRANT, R.M.. *Prospering in Dynamic-competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration*, *Organization Science*, Vol. 7, nº. 4, 1996.
- GUPTA, A.; GOVINDARAJAN, V. Knowledge flows within multinational corporations. In: *Strategic management journal*, vol. 21, 2000.
- HOLZNER, B., & MARX, J.. *The knowledge application: the knowledge system in society*. Boston: Allyn and Bacon, 1979.
- LEITE, Denise. *Reformas universitárias: avaliação institucional participativa*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 6. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.



- MEYER, Victor. *A busca da qualidade nas instituições universitárias*. Enfoque, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, set. 1993.
- MOORE, Michael G.; KEARSLEY, Greg. *Educação a distância: uma visão integrada*. Traduzido por Roberto Galman. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- NISKIER, Arnaldo. *Educação à distância – A tecnologia da esperança*. São Paulo: Loyola, 1999.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa: como as empresas Japonesas geram dinâmica da inovação*. 10.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- NONAKA, I; TAKEUCHI, H.; TOYAMA, R.; KONNO, N. SECI, *Base and Leadership: a unified model of dynamic knowledge creation*. Long Range Planning, v.33, n.1, p.5-34, 2000.
- O'LEARY, Z. *The essential guide to doing research*. Sage Publications: London, 1998.
- PETERS, Otto. *A Educação a distância em transição: tendência e desafios*. Traduzido por Leila Ferreira de Souza Mendes. São Leopoldo: Unisinos, 2004.
- POLANYI, M. *Personal Knowledge: Toward a Post-Critical philosophy*, Harper Torchbooks, New York, 1962.
- RUMBLE, Greville. *A gestão dos sistemas de ensino a distância*. Brasília: Universidade de Brasília: UNESCO, 2003.
- RISTOFF, Dilvo Ilvo. *Universidade em Foco: reflexões sobre a educação superior*. Florianópolis: Insular, 1999.
- 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*. 5ed., revisada e ampliada. Brasília: INEP, 2009.
- SOUZA, José Carlos Victorino. *Gestão universitária em instituições particulares: os documentos institucionais como indicadores do modelo de gestão*. Tese (Doutorado). 208 fl.– Programa de Pós-Graduação em Educação e currículo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.
- TAN, K. C.; KANNAN, R.; HANDFIELD, R. B.; CHOSH, S. Supply chain management: empirical study of its impact on performance. *International Journal of Operations & Production Management*, Bradford, v. 19, n. 10, p.1034-1052, 1999.
- VIANNEY, João. A ameaça de um modelo único para a EAD no Brasil. In: *Colabor@*. Revista Digital da CVA-Ricesu. Edição Especial, setembro, 2009. Disponível em: < <http://www.ricesu.com.br/colabora/n17/index1.htm> > Acesso em: 18 de abril de 2010.
- VON KROGH, G. Care in Knowledge Creation. *California Management Review*, 1998.
- VON KROGH; ICHIJO; NONAKA. *Facilitando a criação de conhecimento*. Rio de Janeiro, Campus, 2001.