



Programa de Pós-graduação em Educação:  
Conhecimento e Inclusão Social  
Faculdade de Educação  
Universidade Federal de Minas Gerais

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Alex de Oliveira Fernandes

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
a racionalidade neoliberal na definição de qualidade no Enade**

Belo Horizonte

2022

Alex de Oliveira Fernandes

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:  
a racionalidade neoliberal na definição de qualidade no Enade**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação: Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas de Educação

Orientadora: Profa. Dra. Suzana dos Santos Gomes

Belo Horizonte

2022

F363p  
T

Fernandes, Alex de Oliveira, 1978-  
Políticas de avaliação na educação superior [manuscrito] : a racionalidade neoliberal na definição de qualidade no Enade / Alex de Oliveira Fernandes. - Belo Horizonte, 2022.  
270 f. : enc, il.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Suzana dos Santos Gomes.

Bibliografia: f. 248-266.

Apêndices: f. 267-268.

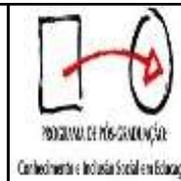
Anexos: f. 269-270.

1. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Brasil) -- Avaliação -- Teses. 2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil) -- Avaliação -- Teses. 3. Educação -- Teses. 4. Avaliação educacional -- Teses. 5. Ensino superior -- Avaliação -- Teses. 6. Rendimento escolar -- Avaliação -- Teses. 7. Educação -- Qualidade -- Avaliação -- Teses. 8. História -- Licenciatura -- Avaliação -- Teses. 9. Neoliberalismo -- Teses. 10. Política e educação -- Teses.  
I. Título. II. Gomes, Suzana dos Santos, 1962-. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 371.26

**Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)**

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



## ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO **ALEX DE OLIVEIRA FERNANDES**

Realizou-se, no dia 27 de abril de 2022, às 14:00 horas, em plataforma virtual devido a pandemia COVID-19, a 859ª defesa de tese, intitulada *Políticas de Avaliação na Educação Superior: a sobreposição da racionalidade neoliberal da concorrência na definição de qualidade no Enade*, apresentada por ALEX DE OLIVEIRA FERNANDES, número de registro 2018656710, graduado no curso de HISTORIA/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Suzana dos Santos Gomes - Orientadora (UFMG), Profa. Sandra Maria Zakia Lian Sousa (USP), Prof. Joao Ferreira de Oliveira (UFG), Profa. Savana Diniz Gomes Melo (UFMG), Profa. Alida Angélica Alves Leal (UFMG).

A Comissão considerou a tese: Aprovada. A banca destaca a qualidade excepcional da tese, ressalta a relevância das respostas dadas pelo candidato à arguição da banca e recomenda a sua publicação.

A Banca sugeriu e o candidato acatou a mudança de título de tese para: **POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: a racionalidade neoliberal na definição de qualidade no Enade**

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.  
Belo Horizonte, 27 de abril de 2022.

Prof(a). Suzana dos Santos Gomes ( Doutora )

Prof(a). Sandra Maria Zakia Lian Sousa ( Doutora )

Prof(a). Joao Ferreira de Oliveira ( Doutor )

Prof(a). Savana Diniz Gomes Melo ( Doutora )

Prof(a). Alida Angélica Alves Leal ( Doutora )

*Dedico este trabalho aos meus pais, José e Maria, à Nelyane, ao Leon, e aos profissionais da educação que seguem lutando contra as injustiças.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao povo brasileiro, responsável pela existência e manutenção das instituições públicas, que são fundamentais para o desenvolvimento da sociedade.

À Professora Doutora Suzana dos Santos Gomes, orientadora atenciosa, pelo incentivo, pelas oportunidades e pela confiança.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG, em especial a Professora Savana Diniz Gomes Melo, parecerista e membro da banca examinadora, pelas considerações importantes e pela inspiração na luta constante.

À Professora Sandra Maria Zakia Lian Souza, integrante da banca examinadora, pelos elogios e desafios identificados no texto.

À Professora Álida Angelica Alves Leal, integrante da banca examinadora, pelo reconhecimento e estímulo.

Ao Professor João Ferreira de Oliveira, pela leitura atenta do texto, pelas valiosas reflexões e caminhos apontados no processo da pesquisa.

À Capes, pelo auxílio financeiro.

Ao Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação/Subsede Contagem, instituição responsável pela conquista do direito à Licença para Qualificação profissional, sem a qual esta tese não seria possível.

À Secretaria Municipal de Educação de Contagem, por garantir o direito à Licença para Qualificação Profissional.

Aos trabalhadores da educação das escolas municipais Estudante Leonardo Sadra de Contagem e Poieint Barreiro de Belo Horizonte, instituições nas quais passo parte significativa de minha vida, pelo incentivo e apoio.

À UFMG, pela formação na graduação, no mestrado e no doutorado.

Aos colegas e amigos que de alguma forma tornaram mais brando o pesado período de pandemia da covid-19, em especial aos integrantes do Grupo de Ação em Ensino de História (GAEH).

Aos meus pais José e Maria e aos meus irmãos Márcia, Sylvania, Fernando, Fábio e Wagner, exemplos de força e superação.

Ao Leon, filho que nasceu durante o período de doutorado proporcionando novos sentidos para a vida.

Em especial à Nelyane, companheira de todas as horas.

“Precisamos perguntar se a solução para nossa política conflituosa é viver mais fielmente pelo princípio do mérito ou buscar um bem comum além da classificação e da luta” (SANDEL, 2020, p. 24).

## RESUMO

O objetivo desta tese foi investigar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com o intuito de apreender e problematizar a concepção de qualidade instituída por esse exame na avaliação dos Cursos de Licenciatura em História de Instituições de Educação Superior públicas e privadas. Para tal, adotaram-se os procedimentos metodológicos da abordagem qualitativa, a saber, pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, incluindo estado da arte e pesquisa documental. A abordagem sociológica e sócio-histórica da avaliação proposta por Afonso e Dias Sobrinho e os estudos críticos sobre as políticas de avaliação na Educação Superior, adotados como referenciais teóricos nesta investigação, possibilitaram compreender os nexos entre as escolhas de modalidades de avaliação predominantes no Sinaes entre 2004 e 2020 e a racionalidade neoliberal da concorrência identificada por Foucault (2008) como característica central do neoliberalismo. As análises produzidas permitiram verificar que o Estado brasileiro vem atuando na difusão da racionalidade neoliberal da concorrência na Educação Superior, por meio das políticas de avaliação. Constatou-se que o Sinaes se afastou da concepção de qualidade social que lhe deu origem e se aproximou da concepção de qualidade de mercado, ao introduzir e valorizar indicadores de desempenho e de produto na composição dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação. Verificou-se ainda que a dimensão somativa e técnico-burocrática de avaliação, ancorada no paradigma positivista, identificada no Enade oferece limitações para aferir conhecimento, valor agregado pelos cursos na formação estudantil e definir a qualidade da Educação Superior. A serviço da comparação e do ranqueamento dos cursos na lógica da concorrência, o Enade fornece relatórios técnicos que buscam situar os cursos de graduação em relação aos resultados obtidos nacionalmente. Apesar das limitações identificadas no Enade, constatou-se que parte significativa das pesquisas de dissertações e teses, selecionadas neste trabalho reiteram a concepção política e pedagógica do exame, naturalizando os seus resultados sem a problematização necessária. Nesse sentido, tornam-se relevantes novos estudos críticos que busquem problematizar a concepção neoliberal de mundo, da Teoria do Capital Humano, absorvida na Pedagogia das Competências que vêm sendo legitimadas nas políticas de avaliação na Educação Superior em detrimento de outras abordagens.

**Palavras-chave:** políticas de avaliação; Sinaes; Enade; qualidade da educação; neoliberalismo.

## ABSTRACT

The objective of this research was to investigate the Brazilian National Student Performance Examination (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes — Enade), part of the National Higher Education Assessment System (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes), aiming at apprehending and questioning the concept of quality established by this exam in the evaluation of undergraduate courses of Teaching Degree in History of public and private institutions. To this end, the methodological procedures of a qualitative approach were adopted, namely, bibliographic research, review of literature, including state of the art and documental research. The sociological and socio-historical approach of the evaluation proposed by Afonso and Dias Sobrinho and the critical studies on evaluation policies in Higher Education, adopted as theoretical references in this investigation, made it possible to understand the nexus between the choices of evaluation modalities prevailing in the Sinaes system from 2004 to 2020 and the neoliberal rationality of the competition identified by Foucault (2008) as a central feature of neoliberalism. The analyses produced made it possible to verify that, through these evaluation policies, the Brazilian Government has been acting in the diffusion of the neoliberal rationality of competition in Higher Education. It was found that the Sinaes moved away from the concept of social quality, from which it was originated, and came closer to the concept of market quality, by introducing and valuing product and performance indicators in the composition of the quality indicators of undergraduate courses. It was also verified that the summative and technical-bureaucratic dimension of evaluation, anchored in the positivist paradigm, identified in the Enade, offers limitations to assess knowledge, added value by these courses in student training and to define the quality of Higher Education. For the service of comparing and ranking courses in the logic of competition, Enade provides technical reports that seek to place undergraduate courses in relation to the results obtained nationally. Despite the limitations identified in the Enade, it was found that a significant part of the dissertations and theses research selected for this work reiterate the political and pedagogical conception of the exam, naturalizing its results without the necessary problematization. In this sense, new critical studies that seek to problematize the neoliberal conception of the world, of the Human Capital Theory, absorbed in the Pedagogical Competencies that have been legitimized in evaluation policies in Higher Education to the detriment of other approaches, become relevant.

**Keywords:** evaluation policies; Sinaes; Enade; quality of education; neoliberalism.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação de Cursos de Graduação
AVALIES	Avaliação de Instituições de Educação Superior
BASIS	Banco de Avaliadores do Sinaes
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAAs	Comissões Assessoras de Áreas
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAT	Comissão de Assessoramento Técnico
CEA	Comissão Especial de Avaliação do Ensino Superior
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica
CES	Câmara de Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CI	Conceito da Instituição
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos de Graduação
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento de Avaliação
DAES	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DEAS	Diretoria de Estatísticas de Educação Superior
EaD	Educação à Distância
EAE	<i>Estudos em Avaliação Educacional</i>
Educ. Real.	<i>Educação e Realidade</i>
Educ. Ver.	<i>Educação em Revista</i>
<i>Educ. Soc.</i>	<i>Ensaio; Educação e Sociedade</i>
ENADE	Avaliação do Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
FaE	Faculdade de Educação
FIES	Programa de Financiamento Estudantil

FMI	Fundo Monetário Internacional
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GERI	Guia de Elaboração e Revisão de Itens
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Privadas de Ensino
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIDEIA	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação de Área
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RBE	<i>Revista Brasileira de Educação</i>
RBPAE	<i>Revista Brasileira de Política e Administração da Educação</i>
REGAE	<i>Revista de Gestão e Avaliação Educacional</i>
REUNI	Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RPP	<i>Revista de Políticas Públicas</i>
SCIELO	Scientific Electronic Library Online

SEED	Secretaria de Educação à Distância
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAPES	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior
TCT	Teoria Clássica de Testes
TRI	Teoria de Reposta ao Item
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UniBH	Centro Universitário de Belo Horizonte

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Qualidade Educação/Educação Superior .....	31
Tabela 2 – Números de Instituições de Educação Superior no Brasil e matrículas entre 1995 e 2019, por categoria administrativa (pública x privada) .....	82
Tabela 3 – Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa – Brasil 2019 .....	134
Tabela 4 – Número de matrículas de graduação por categoria administrativa, segundo a organização acadêmica – Brasil 2019 .....	135
Tabela 5 – Cursos de História participantes do Enade segundo as grandes regiões e categorias administrativas – licenciatura/bacharelado .....	170
Tabela 6 – Estatísticas básicas da prova por grupo de estudantes relacionados para o Enade – 2005-2017 .....	171
Tabela 7 – Notas médias na prova de História segundo região do país (2005-2017) .....	172
Tabela 8 – Média geral na prova de História do Enade por categoria administrativa (2005-2017) .....	174
Tabela 9 – Média geral na prova de História do Enade por organização acadêmica .....	175
Tabela 10 – Média no componente geral do Enade de História por categoria administrativa .....	176
Tabela 11 – Média no componente específico por categoria administrativa .....	177
Tabela 12 – Conceito Enade para os Cursos de História por região .....	179
Tabela 13 – Conceito Enade da área de História por categoria administrativa .....	181
Tabela 14 – Conceito Enade da área de História por organização acadêmica .....	184
Tabela 15 – Média geral nas provas do Enade na prova História/Licenciatura .....	190
Tabela 16 – Média nas provas do Enade de Licenciatura em História: formação geral – 2005-2017 .....	191

Tabela 17 – Média nas provas do Enade de Licenciatura em História: componente específico – 2005-2017 .....	192
Tabela 18 – Conceito Enade e amostra de estudantes participantes: Licenciatura em História – 2005-2017 .....	194
Tabela 19 – Teses e dissertações sobre o Enade –2006-2018 .....	198
Tabela 20 – Pesquisas sobre o Enade por regiões e estados .....	199
Tabela 21 – Área de concentração nas pesquisas sobre o Enade .....	200
Tabela 22 – Eixos temáticos identificados nas pesquisas.....	201
Tabela 23 – Distribuição dos Conceito Enade.....	232

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento documental sobre avaliação na Educação Superior: Sinaes/Enade .....	33
Quadro 2 – Relatórios do Enade de História de IES em Minas Gerais: UFMG; PUC Minas; Centro Universitário; Estácio de Sá .....	36
Quadro 3 – Síntese das perspectivas teórico-epistemológicas existentes no campo das políticas públicas .....	44
Quadro 4 – O Enade na <i>Folha de S.Paulo</i> e no <i>Estado de Minas</i> .....	141
Quadro 5 – O Enade na <i>Folha de S.Paulo</i> e no <i>Estado de Minas</i> na visão dos estudantes.....	146
Quadro 6 – Paradigmas da avaliação educacional .....	220
Quadro 7 – Enfoques na avaliação educacional .....	221

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Item objetivo do Enade do Curso de Licenciatura em História .....	164
Figura 2 – Item discursivo da prova de História Licenciatura .....	165

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
O Enade como objeto de investigação .....	20
Referenciais teóricos e problematização da pesquisa .....	22
Problema de pesquisa .....	28
Objetivo geral .....	29
Objetivos específicos.....	29
Procedimentos metodológicos.....	30
Revisão de literatura.....	30
Pesquisa documental .....	32
<b>1 NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>42</b>
1.1 O Estado no campo das políticas públicas .....	43
1.2 O neoliberalismo: origens e características gerais .....	49
1.3 O neoliberalismo como “nova razão de governo” .....	54
1.4 A Teoria do Capital Humano e as competências valorativas.....	56
1.5 A razão neoliberal aplicada à educação: Estado avaliador .....	62
1.6 A racionalidade neoliberal no Estado brasileiro .....	68
<b>2 PANORAMA HISTÓRICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL .....</b>	<b>77</b>
2.1 As primeiras experiências de avaliação na Educação Superior brasileira (1983-1995) .....	78
2.2 As transformações na Educação Superior (1995-2020) .....	81
2.3 O Exame Nacional de Cursos – Provão (1995-2003).....	85
2.4 Os marcos regulatórios do Sinaes: LDB (1996) e os Planos Nacionais de Educação (2001-2010, 2014-2024) .....	89
2.5 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (2004-2020) .....	93
2.5.1 A concepção integradora do Sinaes .....	96
2.5.2 A reformulação do Sinaes (2008-2020): a criação de indicadores de qualidade .....	100
2.5.3 O Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) .....	101

2.5.4	Conceito Preliminar de Cursos de Graduação (CPC).....	104
2.5.5	O Índice Geral de Cursos (IGC) .....	108
2.5.6	A sobreposição da concepção regulatória de avaliação no Sinaes.....	110
<b>3</b>	<b>CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) .....</b>	<b>115</b>
3.1	O discurso da centralidade atribuída à qualidade na educação: panorama histórico .....	116
3.2	A concepção de qualidade social na Educação Superior .....	120
3.2.1	A concepção de qualidade social na origem do Sinaes (2003-2007) .....	124
3.3	A qualidade como mercadoria: concepção predominante no Sinaes (2008-2020) .....	126
3.3.1	Os indicadores de qualidade de mercado no Sinaes.....	130
3.4	Mudanças no Sinaes (2016-2020): a intensificação da concepção neoliberal de qualidade na Educação Superior .....	132
3.4.1	Reformulações na organização institucional de qualidade do Sinaes .....	133
3.4.2	O Enade na imprensa: qualidade de mercado associada a resultados e a <i>rankings</i> .....	140
3.4.3	A qualidade da Educação Superior no Brasil na agenda dos organismos internacionais (Banco Mundial e OCDE) .....	147
<b>4</b>	<b>OS RESULTADOS DO ENADE NO CURSO DE LICENCIATURA EM HISTÓRIA .....</b>	<b>154</b>
4.1	O Enade na área de História: interfaces entre avaliação e currículo padronizado.....	155
4.1.2	A matriz curricular do Enade no Curso de Licenciatura em História.....	159
4.1.3	O item de teste como instrumento privilegiado de avaliação no Enade.....	161
4.2	Os Relatórios-Síntese do Enade do Curso de Licenciatura em História (2005-2017) .....	166
4.2.1	Cursos e estudantes de História participantes do Enade (2005-2017).....	169
4.2.2	Desempenho médio dos Cursos de História nas provas do Enade (2005-2017) .....	172
4.2.3	O conceito Enade para os Cursos de História (2005-2017) .....	178
4.3	Os resultados do Enade das instituições pesquisadas em Minas Gerais .....	186

4.3.1	O Curso de História da UFMG.....	187
4.3.2	O Curso de História da PUC Minas .....	187
4.3.3	O Curso de História do Centro Universitário de Belo Horizonte .....	188
4.3.4	O Curso de História da Estácio de Sá .....	189
4.3.5	Notas médias obtidas pelas IES investigadas nas provas do Enade de Cursos de Licenciatura em História .....	190
4.3.6	O Conceito Enade da área de História das instituições investigadas .....	193
4.3.7	A sobreposição dos aspectos técnicos-operacionais do Enade em detrimento da dimensão pedagógica.....	195
4.4	Pesquisas sobre o Enade: tendências da produção científica brasileira (2004-2018) .....	196
4.4.1	Mapeamento dos estudos sobre o Enade .....	198
4.4.2	Tendências nas pesquisas sobre o Enade .....	201
4.4.3	Análise psicométrica do Enade, estudos estatísticos ou correlações entre variáveis .....	202
4.4.4	Análise da prova do Enade e da política de avaliação .....	204
4.4.5	Implicações do Enade nas IES.....	206
4.4.6	Desempenho dos estudantes no Enade e discursos dos aplicadores.....	208
4.4.7	Enade como estratégia de padronização e controle.....	210
4.4.8	Estado da questão.....	211
4.4.9	Balanço do levantamento .....	212
<b>5</b>	<b>CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO NO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE) .....</b>	<b>214</b>
5.1	O campo da avaliação educacional: enfoques, paradigmas e perspectivas .....	215
5.2	O Sinaes e a dimensão formativa da avaliação: Paideia.....	224
5.3	A concepção somativa de avaliação consolidada no Enade .....	226
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>236</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>248</b>
	Dissertações e teses .....	262
	<b>APÊNDICE A – Dados da Educação Superior.....</b>	<b>267</b>
	<b>ANEXO A – Plano Nacional de Educação/2014-2024 .....</b>	<b>269</b>

## INTRODUÇÃO

Pretendeu-se com esta tese investigar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com o intuito de apreender e problematizar a concepção de qualidade instituída por esse sistema na avaliação dos Cursos de Licenciatura em História das instituições públicas e privadas. Trata-se de uma pesquisa de doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG) desenvolvida na linha de pesquisa: Políticas Públicas de Educação.

O interesse pela temática da avaliação proposta neste estudo originou-se da minha experiência docente. Como professor de História das Redes Públicas Estadual de Minas Gerais e Municipal de Contagem, desde 2006, observei mudanças curriculares no Ensino Fundamental e Médio, motivadas pela implantação de sistemas de avaliação que influenciavam diretamente a organização de Projetos Político-Pedagógicos das escolas, os planos de aula e as práticas pedagógicas desenvolvidas por professores de todas as disciplinas curriculares.

Nesse período, as orientações dos responsáveis pela administração das secretarias de educação relacionadas aos programas de avaliação eram repassadas pelos gestores escolares aos professores, os quais, na medida do possível, alteravam seus planejamentos bimestrais, semestrais e anuais. Sem entenderem profundamente os programas de avaliação, criava-se nos docentes uma sensação de perda de autonomia, uma vez que os conteúdos, as habilidades e as concepções de ensino-aprendizagem a serem desenvolvidos por esses profissionais eram definidos *a priori* em matrizes de avaliação. Esse sentimento de perda de autonomia de certa forma aguçou a curiosidade de pesquisar os programas de avaliação existentes na Rede Pública Estadual de Ensino de Minas Gerais e em nível federal. Além disso, buscou-se analisar a relação desses programas com o trabalho docente e suas implicações da avaliação na melhoria da qualidade da educação.

Movido por essa curiosidade, iniciei estudos no campo da avaliação da aprendizagem e desenvolvi uma pesquisa de mestrado no Programa de Pós-

Graduação em Educação da FaE/UFMG no período de 2015 a 2017,<sup>1</sup> buscando compreender as implicações dos programas de avaliação no currículo de História do Ensino Médio e na organização do trabalho docente. Os resultados da pesquisa evidenciaram que sistemas e programas de avaliação vêm exercendo uma função importante na implantação de uma cultura de testes padronizados, introduzindo elementos da tendência seguida por vários países ocidentais que, por influências de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM), passou a ser adotada no Brasil. Nessa tendência, as avaliações ficam condicionadas ao currículo, que passa a ser articulado ao discurso em favor da “Educação por competências”, “das habilidades” como opção pedagógica para as mudanças curriculares necessárias à identificação das aprendizagens consideradas substantivas, funcionais, úteis, eficazes e promissoras, na superação dos desafios colocados pela “sociedade da informação” (SACRISTÁN, 2011). A opção pelo currículo prescrito pelas competências, habilidades e objetivos favorece a adoção das avaliações externas e internas nos sistemas controlados pelo Estado em parceria com institutos vinculados a interesses de mercado, como forma de regulação social da qualidade do ensino (FERNANDES, 2017).

Essas e outras questões instigaram o desejo de continuar os estudos no campo da avaliação educacional. Nesse sentido, ao ingressar no doutorado em 2018, iniciei também a participação nos grupos *Universitátis/UFMG*<sup>2</sup> e *Rede Universitas/BR*<sup>3</sup> com o intuito de aprofundar os estudos sobre Políticas de Educação Superior. Como membro integrante do Eixo 3 da Rede *Universitas/BR*, venho desenvolvendo estudos sobre a reconfiguração da avaliação e regulação da Educação Superior, observando tendências nas políticas em âmbito nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> Dissertação intitulada *O Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) em Minas Gerais: interfaces entre práticas avaliativas e currículo de História no Ensino Médio*.

<sup>2</sup> O *Universitátis* é um grupo de pesquisa-ação criado na FaE/UFMG que desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão, incluindo intervenção na realidade social e política, congregando também ativistas sociais. O grupo conta atualmente com professores da UFMG, estudantes de graduação e pós-graduação, trabalhadores técnico-administrativos, professores e pesquisadores de outras instituições. Vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o grupo vem produzindo pesquisas sobre as políticas na Educação Superior, incluindo trabalho docente, carreira, remuneração e avaliação.

<sup>3</sup> A Rede *Universitas/BR* é formada por pesquisadores de universidades e diferentes IES de todas as regiões do país. Visa fomentar a pesquisa e o debate envolvendo as Políticas de Educação Superior.

Os estudos e a participação em reuniões e atividades acadêmicas na UFMG e em seminários nacionais promovidos pela Rede Universitas/BR, entre os anos de 2018 e 2021, contribuiu para a realização desta tese sobre o Enade, compreendido no contexto das políticas de regulação e avaliação implementadas pelo Estado brasileiro na Educação Superior.

### **O Enade como objeto de investigação**

O Enade, objeto desta investigação, é uma das avaliações que compõem o Sinaes,<sup>4</sup> criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Esse exame é apresentado oficialmente com o objetivo de verificar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Nesse sentido, o Enade pode ser compreendido na perspectiva da continuidade das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro na década de 1990 em busca do controle de qualidade das Instituições de Educação Superior (IES) e dos cursos de graduação. Em outras palavras, o Enade é um exame estratégico do Sinaes que se constitui como política pública de avaliação sob responsabilidade de instituições do Estado.

De acordo com Muller e Surel (2002), apesar das dificuldades para se definir uma política pública, que pode ser compreendida a partir de distintas concepções, ela envolve, pelo menos, três elementos importantes: a) constitui um quadro normativo de ação; b) combina elementos de força pública e elementos de competência (*expertise*); e c) tende a constituir uma ordem local (MULLER; SUREL, 2002). Na definição dos autores, destaca-se a necessidade de estabelecimento de diferentes declarações e/ou decisões reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido que mobilize elementos de valor e de conhecimento com a finalidade de realizar objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados. Verifica-se nessa definição a ideia de que a política pública se apresenta como um conjunto de metas a serem atingidas (MULLER; SUREL, 2002).

---

<sup>4</sup> O Sinaes é constituído por três modalidades de avaliação: 1) avaliação das IES, em suas duas etapas – autoavaliação: coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) e avaliação externa: realizada pelas comissões designadas pelo MEC/INEP; 2) avaliação dos Cursos de Graduação (AGC); 3) Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Essas modalidades foram analisadas no Capítulo 2 da presente tese.

Esses três elementos constitutivos de uma política pública podem ser identificados no Enade. O caráter *normativo* do exame se evidencia nas leis, portarias normativas, decretos, relatórios e notas técnicas emitidas por órgãos e institutos vinculados ao governo federal como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pela realização do exame, ou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), além de comissões assessoras ligadas ao Ministério da Educação (MEC) e às IES. A legislação e os documentos do Sinaes e, mais especificamente, do Enade evidenciam também, para além do caráter normativo, os elementos de *competência* (*expertise*) dessa política pública de avaliação, ao envolverem especialistas em avaliação, pesquisadores e atores estatais responsáveis pelo aspecto técnico, científico e regulatório do exame. Em relação à constituição de uma *ordem local*, terceiro elemento destacado por Muller e Surel (2002) na configuração de uma política pública, o Sinaes tem por finalidade promover a qualidade e dar elementos para os processos de regulação da Educação Superior (BRASIL, 2009a; 2009b).

O aspecto *regulatório* da qualidade da Educação Superior promovido pelo Enade, presente nos objetivos do sistema de avaliação, evidencia a tentativa de constituição da *ordem local* à qual se referem Muller e Surel (2002). Os sentidos, as finalidades e os objetivos do Enade não devem ser analisados simplesmente na perspectiva normativa, uma vez que estão ligados a interesses de grupos, instituições, constituindo uma ordem local, isto é, um

constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos (MULLER; SUREL, 2002, p. 19).

Portanto, considera-se que, ao definir parâmetros de qualidade para os cursos de graduação de IES públicas e privadas, criando padrões de qualidade variável acerca de concepção pedagógica e desempenho dos estudantes, o Sinaes, por meio do Enade, busca instituir uma ordem local, completando assim os três elementos constitutivos de uma política pública.

## Referenciais teóricos e problematização da pesquisa

A compreensão do Enade como política pública adotada nesta investigação foi embasada nos pressupostos teóricos defendidos por Afonso (2009a) e Dias Sobrinho (2010a; 2010b) no campo da avaliação educacional. Afonso (2009a) destaca que os estudos e as problemáticas intrínsecas a esse campo transcendem os aspectos técnicos e pedagógicos de cada modalidade para estabelecer “uma ponte entre os processos que ocorrem em contexto propriamente pedagógico e os processos sociais e políticos em sentido amplo” (AFONSO, 2009a, p.127). Desse modo, o autor defende uma abordagem sociológica e sócio-histórica da avaliação como forma de valorizar as suas diversas dimensões, em especial a sua interface com as reformas de Estado que ocorreram em alguns países ocidentais, entre os quais o Brasil.

A abordagem sociológica da avaliação proposta pelo pesquisador português pode ser compreendida como “o resultado de diversos esforços teóricos e empíricos, intencionalmente estruturados em torno da avaliação enquanto objeto de investigação” (AFONSO, 2009a, p. 16).

Na perspectiva de Afonso (2009a), a avaliação educacional é analisada a partir dos eixos diacrônico e sincrônico. No primeiro, o estudo da avaliação busca estabelecer nexos com os diversos enquadramentos e regulamentações estatais que condicionam a escolha de sistemas, modelos ou formas de avaliação. Nesse caso, as escolhas de modalidades de avaliação estão vinculadas a “concepções pedagógicas, filosóficas”, “antropológicas”, mas também a contextos e “conjunturas políticas, sociais e econômicas” (AFONSO, 2009a, p. 17). Por sua vez, no eixo sincrônico, o estudo da avaliação educacional (enquanto vetor estruturante de uma política pública específica como a educação) não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente ao nível do Estado, do mercado e da comunidade) que se estruturam, no âmbito de cada país, como resultado da interação de fatores internos e externos e que atualizam as funções atribuídas a essa mesma avaliação (AFONSO, 2009a, p. 17).

Dessa forma, a categoria analítica desenvolvida pelo autor que foi empregada nesta pesquisa permite compreender os nexos entre o Sinaes, mais especificamente o Enade, e as ideias neoliberais adotadas nas reformas de Estado a partir da década de 1990, no contexto em que políticas de avaliação na Educação Superior

foram desenvolvidas no Brasil. Interessa-nos a perspectiva sócio-histórica desenvolvida por Afonso (2009a), na medida em que ela é reveladora da estreita relação entre as práticas avaliativas formais e informais adotadas nos sistemas de avaliação, que envolvem aspectos educacionais, éticos e políticos, e as transformações na sociedade capitalista, especialmente as reformas de Estado impulsionadas pela crise do capital que culminou na substituição do Estado de Bem-Estar Social (Estado provedor) pelo Estado regulador de inspiração neoliberal.

A análise sociológica da avaliação proposta por Afonso (2009) permite contextualizar as mudanças econômicas e políticas e as implicações do neoliberalismo na Educação Superior, especialmente a absorção da racionalidade neoliberal nas políticas de avaliação implementadas pelo Estado brasileiro.

Considerando as contribuições de Afonso (2009a), defende-se a noção de que a avaliação é um dos vetores essenciais da mudança estimulada pelos pressupostos neoliberais: redefinição do papel do Estado; revalorização da ideologia de mercado, estímulo a concorrência e a competitividade.

Analisando as políticas de avaliação na Educação Superior no Brasil, Dias Sobrinho (2010a; 2010b) considera imprescindível o vínculo entre a avaliação (seus aspectos técnicos e concepções pedagógicas) e as transformações na sociedade. Nesse sentido, destacam-se dois pressupostos adotados neste trabalho:

1) avaliação e transformações educacionais se interatuam, ou seja, a avaliação é um dos motores importantes de qualquer reforma ou modelação e, reciprocamente, toda mudança contextual produz alterações nos processos avaliativos; 2) todas as transformações que ocorrem na educação superior e em sua avaliação fazem parte, de modo particular, porém, com enorme relevância, das complexas e profundas mudanças na sociedade, na economia e no mundo do conhecimento em âmbito global (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 196).

Nesse sentido, a abordagem sociológica da avaliação defendida por Afonso (2007, 2009a, 2014) e Dias Sobrinho (2003, 2008, 2010a; 2010b) estimula o estudo sobre os nexos entre as dimensões da avaliação e a conjuntura política, econômica e social e pelas quais as políticas de avaliação na Educação Superior foram implementadas no Brasil.

Os estudos realizados nesta tese acerca dos sistemas de avaliação na Educação Superior revelaram que a agenda internacional da educação chegou ao Brasil especialmente a partir de 1990, mantendo-se nas décadas seguintes.

Afonso (2009) traz quatro modelos interpretativos existentes no campo da avaliação para explicar o contexto de internacionalização de reformas na educação. O primeiro é apresentado como teoria do consenso que parte da pressuposição funcionalista de que haveria um consenso entre os indivíduos impulsionados pela necessidade comum de satisfazer as demandas permanentes de mudanças impostas pelo sistema social. Nessa interpretação, os indivíduos e os governos tenderiam a estar de acordo com as reformas estimuladas pelos organismos internacionais na educação e compreendidas como uma espécie de movimento natural em direção a um estágio mais elevado de desenvolvimento e modernização. A segunda perspectiva interpretativa é apresentada como teoria da competição e do conflito, principalmente porque enfatiza a “instabilidade inerente ao sistema social por causa das lutas com origens nas desigualdades de recursos e de poder” (AFONSO, 2009, p. 64). De acordo com o autor, as duas abordagens ficam restritas ao papel do Estado enquanto mediador ou gestor das contradições inerentes aos diversos sistemas sociais e responsável pelas reformas educacionais. O terceiro modelo explicativo analisa as reformas pelo movimento de “convergência cultural” que estaria sendo impulsionado por agências internacionais em busca da padronização de estruturas e práticas educativas em diferentes países. Por fim, o quarto e último modelo explicativo é apresentado como paradigma do conflito, com destaque para as “especificidades do lugar de dominação/subordinação ocupado num determinado momento por cada país no sistema capitalista mundial” (AFONSO, 2009, p. 64).

Afonso (2009) defende a ideia de que uma das principais mudanças nas últimas décadas diz respeito ao fenômeno da globalização que contribui para a valorização do terceiro e quarto modelo de explicação entre as análises sobre as reformas adotadas por diferentes Estados ocidentais. Na educação, esse contexto de mudanças tem sido caracterizado pela

utilização dos testes standardizados, a crescente dependência das agências governamentais em relação a recolha e análise dos dados sobre desempenho das escolas, a intensificação para ligar as escolas as necessidades da indústria e a alteração nas expectativas em relação à avaliação educacional, são os resultados previsíveis deste movimento da globalização (AFONSO, 2009, p. 64).

Defende-se nesta tese que o terceiro e quarto modelo teórico apresentado por Afonso (2009) pode ser confirmado pela intensificação das políticas públicas de avaliação que foram desenvolvidas no Brasil a partir da década de 1990. Na condição de país emergente, de economia dependente, o Estado brasileiro promoveu reformas na educação, em todos os níveis, inspirado nas orientações das agências internacionais.

O discurso de reformas que emergiu a partir dos anos 1980 nos Estados Unidos e na Inglaterra, transformado em agenda internacional para educação nas décadas seguintes, defende as ideias de eficiência e eficácia, competitividade e produtividade, entre outros aspectos do campo da racionalidade econômica neoliberal. Com base nesse discurso de mercado, emergem da educação concepções de qualidade total que preparam terreno para privatizações e políticas que transferem para a comunidade, os indivíduos e as escolas as responsabilidades pelo sucesso ou fracasso educacional, intensificando nos governos federais a centralização e o controle da qualidade da educação por meio de processos de avaliação do rendimento escolar e acadêmico.

Entretanto, essa agenda internacional das políticas de educação, que tem na avaliação um vetor de modernização do Estado, não é implementada de forma mecânica e homogênea nos governos que são influenciados por ela. Pelo contrário, as políticas de avaliação variam em função das especificidades políticas, econômicas e históricas dos países e, mesmo num país específico, como o Brasil, em função, também, das orientações políticas dos governos responsáveis pela formulação e implementação de programas e sistemas de avaliação, assim como dos interesses de classes envolvidos nessas políticas.<sup>5</sup>

A especificidade do Brasil, no que se refere aos sistemas de avaliação na Educação Superior, passa pela compreensão do papel desempenhado pelo Estado brasileiro em diferentes governos.

A análise de estudos publicados em artigos, livros, dissertações e teses acerca das políticas de avaliação na Educação Superior, inseridos nos capítulos desta tese, evidencia que os sistemas e os programas de avaliação vêm exercendo

---

<sup>5</sup> Nos interesses de classe envolvidos nas políticas de avaliação, destacam-se os interesses do mercado, da comunidade acadêmica (gestores, professores, estudantes) e de especialistas que ocupam instituições do Estado responsáveis pela regulação da Educação Superior. São interesses que se desdobram em tensões observadas nas políticas de avaliação desenvolvidas no Brasil, a partir da década de 1980, mas que se intensificam nas décadas seguintes.

uma função estratégica na difusão da “racionalidade neoliberal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016; FOUCAULT, 2008) e de outros elementos intrínsecos a essa racionalidade, da qual emergem concepções de qualidade responsáveis pelo ranqueamento de instituições e de cursos de graduação.

De acordo com Foucault (2008), o neoliberalismo compreende todas as relações sociais como relações de concorrência. Nesse sentido, os governos, sob orientação da “arte neoliberal de governar”, buscam “normalizar e disciplinar a sociedade a partir do valor e da forma mercantis” (FOUCAULT, 2008, p. 201), ou “o que os neoliberais querem instaurar não é a sociedade das trocas mercantis, mas os mecanismos de concorrência” (FOUCAULT, 2008, p. 202).

A partir das análises desenvolvidas por vários autores adotados como referência neste trabalho, com destaque para Foucault (2008), Afonso (2009), Dardot e Lavall (2016), Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b, 2013), buscou-se investigar em que medida o Enade, exame padronizado de desempenho estudantil constitutivo do Sinaes, pode ser compreendido como dispositivo ou instrumento do Estado a serviço da racionalidade neoliberal criado para estimular a subjetividade empresarial da concorrência na Educação Superior. Pretendeu-se demonstrar como os discursos, as práticas e os dispositivos determinantes do neoliberalismo (governamentalidade neoliberal) estão presentes no Sinaes e como foram se intensificando com a valorização do Enade ao longo das mudanças realizadas nesse sistema de avaliação da qualidade da Educação Superior.

A partir dessa problematização, buscou-se nesta investigação analisar em que medida a “governamentalidade” neoliberal, definida inicialmente por Foucault (2008), estaria sendo absorvida nos programas de avaliação dos cursos e das IES desenvolvidos pelo Estado brasileiro e como eles, especialmente o Enade, têm contribuído para a criação de um regime de verdade ao definirem a qualidade dos cursos e instituições com base nos resultados dos estudantes nos testes padronizados.

Uma característica identificada no Enade é a utilização do conceito de competências que são aferidas nos testes realizados pelos estudantes. Torna-se relevante questionar: em que medida a noção de competências adotada no Enade e nas reformas curriculares dos cursos de licenciatura ocorridas nos últimos anos dialoga com essa concepção neoliberal de competências, mais especificamente com a Teoria do Capital Humano? Em que condições, quais atores e quais interesses

estariam atuando na construção desse regime de “verificação”, analisado por Foucault (2008), estendido à educação, que passa a definir a qualidade dos cursos e instituições em função de testes aplicados aos estudantes como instrumento de aferição de competências previamente selecionadas? Qual a concepção de qualidade vem sendo legitimada pelo Enade e quais são os limites e as possibilidades da concepção de qualidade instituída pelo Sinaes na Educação Superior?

Dentre os estudos levantados sobre o Enade, incluindo artigos, dissertações e teses, alguns foram selecionados neste trabalho. Verificou-se que a maioria dos estudos naturalizam a concepção de avaliação adotada no Enade e, portanto, não problematizam os referenciais políticos, teóricos e pedagógicos nos quais se fundamentam o exame. Nesse sentido, a concepção de qualidade de mercado implementada pelas políticas de avaliação na Educação Superior vem sendo naturalizada a despeito das limitações dessa concepção demonstrada nos estudos críticos no campo das políticas educacionais e, mais especificamente, no campo da avaliação da aprendizagem. Os estudos críticos, apesar de, proporcionalmente, serem poucos, demonstram a complexidade intrínseca ao conceito de qualidade na educação e os problemas gerados pelas políticas inspiradas em concepções de qualidade simplificadas que comprometem a efetivação de uma educação crítica, transformadora e emancipatória.

Tendo em vista a hegemonia dos testes de desempenho estudantil como indicadores privilegiados de qualidade, mesmo com as suas limitações, cabe questionarmos se haveria alternativa para as políticas de avaliação para além da agenda neoliberal absorvida pelo Estado brasileiro desde a década de 1990. Seria possível efetivar um sistema nacional de avaliação que buscasse considerar as múltiplas variáveis e fatores que interferem na qualidade da educação, mas que são negligenciados e/ou desvalorizados em detrimento do desempenho individual dos estudantes? Ou estaríamos condicionados a conviver com sistemas de regulação e avaliação que, embora tecnicamente elaborados, dizem pouco sobre o processo de ensino-aprendizagem que ocorre no interior das IES?

Essas questões evidenciam inquietações frente à hegemonia da racionalidade neoliberal presente nas políticas educacionais implementadas no Brasil tanto na Educação Básica quanto na Educação Superior. Essa inquietação se intensifica ao perceber que parte significativa dos estudos sobre o Enade, incluindo as

dissertações e as teses analisadas nesta investigação, naturalizam os pressupostos políticos e teórico-pedagógicos do Enade, compreendendo-o como uma política pública adequada para aferir a qualidade dos cursos de graduação. Portanto, essa inquietação inspirou o interesse pelos estudos críticos adotados neste trabalho sobre as políticas de avaliação na Educação Superior com o intuito de problematizar a concepção de qualidade de mercado hegemônica nessas políticas. Considera-se que os estudos críticos podem trazer elementos importantes para o aperfeiçoamento das políticas avaliativas que precisam ser mais condizentes com práticas educativas formativas, críticas e emancipadoras.

Nos capítulos seguintes buscou-se oferecer respostas às questões apresentadas nesta introdução, problematizando as concepções de avaliação utilizadas estrategicamente pelos pensadores neoliberais como instrumentos reguladores e concorrenciais. Trata-se de questões relevantes para a compreensão dos nexos existentes entre a concepção de avaliação adotada no Enade e o sistema capitalista pelo qual as políticas de avaliação na Educação Superior se desenvolvem.

### **Problema de pesquisa**

Os estudos desenvolvidos no mestrado e no doutorado estimularam a formulação da seguinte hipótese inicial, problematizada ao longo dos capítulos da tese, a saber: o Enade, exame padronizado de desempenho estudantil constitutivo do Sinaes, tem sido utilizado como instrumento de difusão da racionalidade neoliberal nos Cursos de História, no processo de implementação das políticas de avaliação na Educação Superior.

A partir dessa hipótese inicial, buscou-se nos estudos sobre avaliação na Educação Superior, incluindo publicações em livros, artigos, teses e dissertações, subsídios teóricos e metodológicos que permitiram formular a seguinte questão central da pesquisa: que concepções de qualidade educacional vêm sendo legitimadas pelo Enade nos Cursos de Licenciatura em História, no contexto político de hegemonia do neoliberalismo presente nas políticas avaliativas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990? Esse problema central instigou a formulação de outras questões respondidas nos capítulos da tese, a saber: de que forma as mudanças realizadas no Sinaes entre 2004 e 2020 se relacionam com as

ideias defendidas no neoliberalismo? Enquanto instrumento de avaliação, quais são as possibilidades e os limites do Enade para aferir a qualidade dos Cursos de Licenciatura em História? Quais são as implicações dos resultados do Enade para os cursos de Licenciatura em História? Sob que concepção avaliativa se fundamenta o Enade?

A partir dessas questões, os objetivos da pesquisa foram assim definidos:

### **Objetivo geral**

- Investigar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) com o intuito de apreender e problematizar a concepção de qualidade instituída por esse exame na avaliação dos cursos de Licenciatura em História de Instituições de Educação Superior públicas e privadas.

### **Objetivos específicos**

- Contextualizar as políticas de avaliação na Educação Superior, considerando as fases de agenda, formulação, implementação e implicações do Enade no Curso de Licenciatura em História;
- Identificar e analisar os nexos existentes entre as ideias defendidas no neoliberalismo e as mudanças promovidas pelo Estado brasileiro no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no período compreendido entre 2004 e 2020;
- Mapear e problematizar as pesquisas acadêmicas desenvolvidas sobre o Enade, entre 2004 e 2018, com o intuito de identificar tendências nessa produção;
- Analisar os resultados do Enade no Curso de Licenciatura em História nas edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017;
- Problematizar as possibilidades e os limites do Enade para aferir a qualidade dos Cursos de Licenciatura em História;
- Analisar a concepção de avaliação na qual se fundamenta o Enade.

## **Procedimentos metodológicos**

Para alcançar os objetivos desta tese, adotaram-se como procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, incluindo estado da arte e pesquisa documental de abordagem qualitativa (ALVES-MAZZOTI, 2006; ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999; ANDRÉ, 2005; BARDIN, 2009).

A pesquisa bibliográfica incluiu estudos de referência no campo da avaliação na Educação Superior, em especial as publicações sobre políticas de regulação e avaliação desenvolvidas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990. Nesses estudos, destacam-se as contribuições de Afonso (2009a, 2009b, 2014), Barreyro (2008), Barreyro e Hizume (2018), Barroso (2005), Costa, Oliveira e Gomes (2020), Dias Sobrinho (2000, 2002, 2003, 2013), Fernandes (2006), Freitas *et al.* (2014), Gomes (2011), Gomes (2014, 2015) Gomes e Melo (2018), Luckesi (2011), Mancebo (2015), Maroy e Voisin (2013), Méndez (2011), Polidori (2009), Rothen e Santana (2018), Sacristán (2011) e Verhine (2009, 2012, 2015).

Para a abordagem das concepções de qualidade existentes no campo da educação, adotaram-se ainda, para além dos autores mencionados, os estudos de Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b), Dourado e Oliveira (2009), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Enguita (2015), Gentili e Silva (2015), Haas e Pimenta (2018), Lessard e Carpentier (2016), Rothen *et al.* (2019), Scheibe (2014), Sguissardi, Franco e Morosini (2005) e Silva Júnior (2017).

Além disso, na abordagem do Estado e do neoliberalismo adotada nesta tese foram utilizados os estudos críticos desenvolvidos por Afonso (2007, 2020), Barroso (2005), Boito (2003), Braga (2016), Brown (2009), Codato e Perissinotto (2013), Dardot e Laval (2016), Filgueiras (2006), Foucault (2008), Galvão (2007), Gentili e Silva (2015), Harvey (2008), Leher (2021), Marx (2011), Neave (2006), Rago e Pelegrini (2019), Sandel (2020), Singer (2016), Singer e Loureiro (2016) e Teles (2019).

## **Revisão de literatura**

O processo de revisão de literatura incluiu seleção e leitura de artigos publicados sobre avaliação na Educação Superior disponíveis em periódicos da Fundação Carlos Chagas, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), especialmente em revistas sobre avaliação. A busca se deu por meio das categorias: Qualidade na Educação Superior; Sinaes; Enade, com recorte temporal entre 2004 e 2021. Foram selecionados artigos das seguintes revistas: *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*; *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE); *Estudos em Avaliação Educacional* (EAE); *Ensaio*; *Educação e Sociedade* (Educ. Soc.); *Educação e Realidade* (Educ. Real.); *Revista Brasileira de Educação* (RBE); *Educação em Revista* (Educ. Rev.); *Revista de Políticas Públicas* (RPP); *Revista de Gestão e Avaliação Educacional* (REGAE).

A Tabela 1 sintetiza o resultado dessa busca:

**Tabela 1 – Qualidade Educação/Educação Superior**

Bases de dados	Gênero/Artigo		
	Categorias da pesquisa		
	Qualidade na ES	Sinaes/Qualidade	Enade
<i>Avaliação</i>	4	7	1
<i>RBP AE</i>	0	1	2
<i>EAE</i>	3	6	4
<i>Ensaio</i>	1	1	3
<i>Educ. Soc.</i>	1	2	0
<i>Educ. Real.</i>	2	1	0
<i>RBE</i>	0	1	1
<i>Educ. Rev.</i>	0	1	1
<i>RPP</i>	0	0	0
<i>REGAE</i>	2	2	0
<b>Total</b>	13	22	12

Fonte: Dados da pesquisa (2020-2021).

A revisão de literatura permitiu contextualizar as políticas de avaliação na Educação Superior, considerando as fases de agenda, formulação e implementação, e identificar as tendências presentes em artigos sobre a qualidade na Educação Superior, o Sinaes e o Enade. Além disso, forneceu elementos importantes para se compreenderem as mudanças no Sinaes ao longo do tempo e as tensões intrínsecas a esse processo. Os artigos encontrados constam nas referências bibliográficas deste trabalho, e alguns deles foram citados ao longo dos capítulos.

A revisão de literatura incluiu, ainda, o estado da arte (ALDERÓN; FERREIRA, 2011; BAKHTIN, 1997; FERREIRA, 2002), que consistiu no levantamento de pesquisas de mestrado e doutorado publicados sobre o Enade. Os critérios adotados para a seleção e inclusão dos trabalhos foram: 1) na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no portal da Capes – a

identificação da presença dos descritores: Enade, Sinaes, Avaliação na Educação Superior, Enade Curso História, Qualidade na Educação Superior, preferencialmente no título, mas foi aceito também em qualquer campo; 2) no SciELO, sem definição de período, a busca seguiu com os mesmos descritores da BDTD/Capes. No total foram selecionados 132 trabalhos, sendo 24 teses e 108 dissertações, os quais constituem a base referencial dessa investigação. Na etapa seguinte realizou-se a leitura dos resumos de todos os trabalhos, procurando identificar temáticas, objetivos e resultados dos estudos, com o intuito de, na fase posterior, caracterizar e mapear as principais tendências presentes nas teses e dissertações produzidas sobre o Enade. Além da leitura dos resumos, algumas dissertações e teses foram analisadas na integralidade, devido à afinidade com os objetivos desta investigação. Os resultados do estado da arte realizado foram organizados no Capítulo 4 e permitiram verificar as tendências das pesquisas sobre o Enade no espaço acadêmico, além de oferecerem subsídios teóricos-metodológicos para a análise crítica sobre o Enade desenvolvida na tese.

### **Pesquisa documental**

No que diz respeito à pesquisa documental, foi priorizado o material produzido sobre o Sinaes e o Enade, entre 2004, ano da criação do exame, e 2018. Optou-se pelo recorte temporal até 2018, tendo em vista que a última edição do exame no Curso de História, até o momento do levantamento bibliográfico e documental, foi em 2017.<sup>6</sup>

Destaca-se, na produção desse período, a legislação brasileira acerca da avaliação na Educação Superior, incluindo a Constituição (1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e os Planos Nacionais de Educação (2001-2010, 2014-2024). Essa legislação constitui o marco legal no qual o Sinaes foi construído, e foi analisada com o intuito de compreender a concepção de qualidade presente nesses documentos. Além disso, o Censo Escolar e a Sinopse Estatística da Educação Superior, no período entre 2002 e 2020, foram analisados com o intuito

---

<sup>6</sup> A edição do Enade prevista para 2020 foi realizada apenas no final de 2021, em função da pandemia causada pela covid-19. Com a mudança, não foi possível incluir a última edição na análise deste trabalho em função do prazo para a conclusão da tese.

de identificar as mudanças na Educação Superior no referido período. Alguns dados referentes a essa documentação são apresentados nos capítulos desta tese.

Entretanto, com o intuito de atender os objetivos desta investigação, priorizaram-se a legislação referente ao Sinaes, as leis, as portarias e os decretos emitidos pelo Ministério da Educação (MEC) e os relatórios técnicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o Enade, incluindo as provas aplicadas nos anos de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017, os manuais do exame publicados nessas cinco edições, os Relatórios-Síntese do Curso de História e os Questionários dos Estudantes elaborados pelo Inep entre 2005 e 2017.

Além disso, incluem-se na análise documental os materiais curriculares, como as Diretrizes Nacionais Curriculares do Curso de Licenciatura em História e a matriz de competências adotada na elaboração dos itens de teste do Enade.

No Quadro 1, destacam-se os principais documentos sobre o Sinaes e sobre o Enade que foram analisados nesta investigação.

**Quadro 1 – Levantamento documental sobre avaliação na Educação Superior: Sinaes/Enade**

(Continua)

<b>Ano</b>	<b>Título do documento</b>
1996	BRASIL. Decreto 2026. 10 outubro 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.
2001	Provão: como entender o que dizem os números. BRASIL, 2001. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
2003	BRASIL. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
2003	BRASIL. Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área – PAIDEIA (MEC, 2003).
2004	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
2005	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Manual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade. Brasília: Inep.
2006	BRASIL. Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006 que dispõe sobre a regulação e supervisão da Educação Superior.
2007	MEC. Ministério da Educação e UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES. Brasília, abr. 2007.
2008	MEC. Portaria nº 4 de 5 de agosto de 2008. Institui o Conceito Preliminar de Curso (CPC).
2008	MEC. Portaria nº 12 de 5 de setembro de 2008 que institui o Índice Geral de Cursos (IGC).

**Quadro 1 – Levantamento documental sobre avaliação na Educação Superior:  
Sinaes/Enade**

(Conclusão)

<b>Ano</b>	<b>Título do documento</b>
2008	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório Síntese de Área (História). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
2009	BRASIL. SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 5. ed. rev. ampl. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
2009	BRASIL. Ministério de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Avaliação de cursos na educação superior: a função e mecânica do conceito preliminar de cursos. Brasília, DF: Inep, 2009.
2010	BRASIL. Ministério de Educação. Portaria Normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007. Consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.
2011	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório Síntese de Área (História). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
2012	BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Avaliação institucional externa: Subsidia o ato de credenciamento e recredenciamento institucional e transformação de organização acadêmica (presencial).
2012	BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância.
2014	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, 2005. Relatório Síntese de Área (História). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
2016	BRASIL. Portaria normativa n. 8, de 28 de abril de 2016. Cria indicadores de qualidade para a Educação Superior e institui Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação.
2017	BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.
2017	BRASIL. Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.
2017	BRASIL. Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.
2017	BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Banco Mundial. 2017.
2017	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, 2017. Relatório Síntese de Área (História). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.
2018	OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Relatório Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil, 2018.

Fonte: Dados da pesquisa (2020-2021).

Além da documentação indicada no Quadro 1, foram analisadas algumas notas técnicas do Inep referentes aos seguintes indicadores de qualidades: Conceito Preliminar de Curso (CPC), Índice Geral de Cursos (IGC) e Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Os resultados desse estudo, assim como as referidas notas, são apresentados nos capítulos da tese.

Torna-se relevante destacar os diversos subsídios elaborados pelo Inep, em especial os Relatórios-Síntese do Curso de História, com centenas de páginas em cada uma das edições do exame.<sup>7</sup> Nos relatórios, foram identificadas as diretrizes para o Enade, as análises realizadas pelo Inep acerca dos itens objetivos e discursivos da formação geral e Componente específico de História, os estudos de correlação presentes nos relatórios, o perfil dos estudantes e a percepção desses em relação a prova e níveis de dificuldades observados nos itens de teste. Além disso, os relatórios apresentam informações importantes sobre a distribuição dos cursos e dos estudantes de História no Brasil e do conceito Enade distribuídos por categoria administrativa, por região e organização acadêmica, além do desempenho dos estudantes nas provas de conhecimento geral e específico. A partir dos relatórios, elaboraram-se tabelas com os resultados dos Cursos de História, as quais foram analisadas no Capítulo 4.

Os dados dos Relatórios-Síntese do Enade das edições de 2005, 2008, 2011 e 2014 apresentam os resultados dos Cursos de História na prova e o conceito Enade, incluindo os cursos de licenciatura e bacharelado. No relatório de 2017, os resultados são apresentados separadamente para os cursos de licenciatura e bacharelado.

Especificamente sobre o Enade, além da documentação indicada no Quadro 1, foram analisados os relatórios do Curso de História das seguintes IES: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH) e Estácio de Sá de Belo Horizonte. O Quadro 2 apresenta a documentação referente aos resultados do Enade do Curso de História das quatro instituições pesquisadas.

---

<sup>7</sup> No total foram analisadas 1.950 páginas dos Relatórios Síntese do Enade do Curso de História, sendo 175 páginas na edição de 2005, 173 em 2008, 283 em 2011, 567 em 2014 e 752 páginas em 2017.

**Quadro 2 – Relatórios do Enade de História de IES em Minas Gerais: UFMG; PUC Minas; Centro Universitário; Estácio de Sá**

(Continua)

Ano	Título do documento
2005	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Universidade Federal de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2005	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2005	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Centro Universitário.</b> Belo Horizonte.
2008	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Universidade Federal de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte
2008	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2008	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Centro Universitário.</b> Belo Horizonte.
2008	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte.</b>
2011	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Universidade Federal de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2011	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2011	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Centro Universitário.</b> Belo Horizonte.
2011	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte.</b>
2014	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Universidade Federal de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte
2014	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte.
2014	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Centro Universitário.</b> Belo Horizonte.
2014	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte.</b>
2017	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Universidade Federal de Minas Gerais.</b> Belo Horizonte

**Quadro 2 – Relatórios do Enade de História de IES em Minas Gerais: UFMG;  
PUC Minas; Centro Universitário; Estácio de Sá**

(Conclusão)

Ano	Título do documento
2017	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais</b> . Belo Horizonte.
2017	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Centro Universitário</b> . Belo Horizonte.
2017	BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. Relatório do curso. História. <b>Faculdade Estácio de Sá de Belo Horizonte</b> .

Fonte: Dados da pesquisa (2020-2021).

Os critérios para a escolha dessas instituições foram os seguintes: a) quantidade de participação nas edições do Enade, b) localização (IES localizadas em Belo Horizonte-MG), c) variações em relação à categoria administrativa das instituições (públicas e privadas), d) variações em relação à organização acadêmica (universidade, centro universitário e faculdades). Esses critérios buscaram atender aos interesses da pesquisa de analisar os resultados do Enade numa perspectiva ampliada, considerando as edições já realizadas do exame e a diversidade de instituições existentes em Belo Horizonte participantes de pelo menos quatro edições do Enade. A partir desses critérios, optou-se por instituições ofertantes do Curso de História que pudessem exemplificar a perspectiva comparativa priorizada no Enade entre instituições públicas e privadas e em relação à organização acadêmica.

Nesse sentido, selecionaram-se: uma universidade pública – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); uma universidade privada – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); um centro universitário de caráter privado – UniBH; e uma faculdade privada – Estácio de Sá.<sup>8</sup> Priorizaram-se os resultados obtidos por essas instituições nas provas de História de componente geral e específico, além do conceito Enade recebido por elas nas cinco edições analisadas. Esses resultados foram organizados em tabelas e examinados no Capítulo 4. Para a análise dos relatórios de curso dessas instituições, privilegiaram-se os cursos de licenciatura.

<sup>8</sup> Até o ano de 2014, a Estácio de Sá estava registrada como faculdade, mas a partir daquele ano sua categoria administrativa foi alterada para centro universitário.

A busca de documentos se deu por meio de sites das IES investigadas, nos portais do Inep e do MEC, em sites de jornais e de outras instituições que desenvolveram materiais sobre o Enade e a avaliação da Educação Superior, como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Destacam-se ainda na análise documental realizada nesta investigação as notícias sobre o Enade veiculadas na imprensa, especificamente nos jornais *Folha de S.Paulo* e *Estado de Minas*. Essa escolha parte do pressuposto de que a imprensa vem desempenhando um papel importante na formação de opinião acerca das concepções políticas pelas quais as noções de qualidade na educação são elaboradas. Nesse sentido, optou-se por dois veículos de grande circulação, sendo um de caráter nacional, mais abrangente (*Folha de S.Paulo*), e outro com foco em Minas Gerais. A pesquisa, com recorte temporal de 2004 a 2019, incluiu 32 reportagens, sendo 22 da *Folha de S.Paulo* e 10 do *Estado de Minas*. A análise desse material possibilitou compreender o posicionamento desses jornais em relação à implementação das políticas de avaliação na Educação Superior e as concepções de qualidade em disputa nas narrativas midiáticas.

A análise da referida documentação acerca do Sinaes e do Enade, combinada com os referenciais teóricos adotados na investigação, possibilitou compreender as concepções de qualidade e de avaliação defendida pelo exame, evidenciando elementos da racionalidade neoliberal nas políticas avaliativas na Educação Superior.

Por fim, os capítulos desta tese foram organizados da seguinte forma:

O Capítulo 1 traz o referencial teórico adotado na pesquisa e delimita os principais conceitos e categorias analíticas relevantes para o desenvolvimento da tese. Nesse sentido, evidencia-se a concepção de Estado na perspectiva do neomarxismo utilizada como referência para a compreensão do papel desempenhado pelas agências estatais na difusão da racionalidade neoliberal da concorrência na Educação Superior, por meio do Sinaes, mais especificamente do Enade. Além disso, apresentam-se a definição conceitual do neoliberalismo e o histórico da difusão das ideias neoliberais no mundo, a partir da década de 1980, e, no Brasil, a partir da década de 1990. Essa contextualização foi importante para a compreensão das mudanças realizadas na Educação Superior no Brasil, com base nas orientações dos organismos internacionais que foram formuladas sob orientação

dos princípios neoliberais de mercado, em especial o princípio da concorrência. Na educação, esses princípios se materializam no Estado avaliador, categoria também delimitada no primeiro capítulo.

O Capítulo 2 apresenta o histórico das políticas de avaliação na Educação Superior no Brasil, desenvolvidas a partir da década de 1980, priorizando o Sinaes, implementado em 2004, e as mudanças promovidas nesse sistema ao longo do tempo. Essa contextualização foi importante, tendo em vista o papel desempenhado pelo Estado, em diferentes governos, na difusão da racionalidade neoliberal da concorrência, principalmente ao garantir a moldura jurídica-institucional responsável pela expansão da ética empresarial da concorrência para as demais instituições, por meio das políticas de regulação e avaliação. O Estado avaliador, estimulado pelas agências internacionais, prioriza a implementação de currículos comuns e o controle dos resultados individuais aferidos em testes padronizados de desempenho que possibilitam a comparação, a competição e a concorrência entre cursos e IES, princípios essenciais ao mercado. Para a identificação da racionalidade neoliberal da concorrência no Sinaes, foram analisados os marcos regulatórios que criaram as condições legais para sua formulação e implementação no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adotados como referência para a avaliação e regulação da qualidade das IES públicas e privadas. Nesse processo, destacaram-se as tensões oriundas das mudanças na concepção de avaliação e regulação observadas no Sinaes ao longo do tempo, em função da sobreposição de indicadores de qualidade de mercado criados a partir de 2007.

No Capítulo 3 apresentam-se as concepções de qualidade existentes no campo da educação, com destaque para as características centrais de duas concepções divergentes: qualidade social da educação e qualidade de mercado. O estudo bibliográfico acerca da temática da qualidade da educação evidenciou que essas duas concepções emergem de distintos projetos de sociedade e de modelos de Estado e influenciam fortemente a formulação e a implementação das políticas de avaliação e regulação na Educação Superior, incluindo o Exame Nacional de Cursos (Provão) e o Sinaes. Inicialmente formulado na concepção de qualidade social da educação, para se contrapor à lógica de mercado predominante no Provão, o Sinaes não conseguiu manter a concepção inicial que lhe deu origem e acabou absorvendo a concepção de qualidade de mercado, por meio de indicadores de desempenho que se sobrepuseram aos aspectos formativos da avaliação. Além da análise da

documentação legal do Sinaes e da revisão bibliográfica, apresenta-se no Capítulo 3 a atuação da imprensa e dos organismos internacionais (Banco Mundial e OCDE) na difusão da concepção neoliberal de qualidade de mercado que se tornou hegemônica nas políticas de regulação da Educação Superior formuladas e implementadas pelo Estado brasileiro.

O Capítulo 4 evidencia como a racionalidade neoliberal da concorrência se manifesta no Sinaes através da supervalorização do Enade e de seus dispositivos técnicos criados para promover a avaliação, a comparação e o ranqueamento das IES e dos Cursos de História. Por meio da análise crítica dos Relatórios-Síntese do Enade e dos relatórios de cursos de quatro IES, buscou-se demonstrar o funcionamento dos recursos técnicos-estatísticos adotados no Enade para aferir o desempenho dos estudantes de História nas provas de conhecimento geral e específico. Nesse sentido, apresentam-se tabelas sintetizadas dos resultados do Enade, de todos os Cursos de História participantes das edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017, com o intuito de demonstrar como a racionalidade neoliberal é absorvida no Sinaes, a partir da valorização do Enade como indicador privilegiado de qualidade dos cursos de graduação. Muito mais a serviço dos *rankings*, da comparação e da lógica da concorrência do que da avaliação do processo de aprendizagem dos estudantes, o Enade fornece relatórios que buscam situar os cursos de graduação em relação aos resultados obtidos nacionalmente. Além da análise dos resultados de todos os Cursos de História participantes do Enade, incluindo as médias nas provas de conhecimento geral e específico e o conceito Enade, distribuídos por categoria administrativa, organização acadêmica e região do Brasil, foram analisados os resultados de quatro IES localizadas na região de Belo Horizonte-MG: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH) e Estácio de Sá.

Já no Capítulo 5, buscou-se submeter o Enade a uma análise crítica a partir dos estudos existentes no campo da avaliação da aprendizagem. Nesse sentido, apresentam-se os estudos no campo da avaliação na Educação Superior, com destaque para abordagens, enfoques e concepções de avaliação desenvolvidas ao longo da história. Esses estudos ofereceram referenciais para delimitação de conceitos adotados na análise crítica dos paradigmas de avaliação que fundamentaram o Enade desde sua proposta inicial, até o formato atual desse

exame de aprendizagem dos estudantes de graduação. Essa análise permitiu compreender as possibilidades e os limites dos itens de testes padronizados para aferir a qualidade da Educação Superior.

## **1 NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Este capítulo tem como foco apresentar uma breve contextualização teórica acerca do neoliberalismo e de seus desdobramentos na educação, a fim de compreender a concepção de educação neoliberal que vem inspirando sistemas e programas de avaliação utilizados para a definição da qualidade educacional oferecida pelas Instituições de Educação Superior (IES).

Buscou-se, na primeira parte, contextualizar e definir conceitualmente o neoliberalismo a partir de estudos críticos de Afonso (2009), Brown (2019), Dardot e Laval (2016), Foucault (2008) e Harvey (2008). A partir da contribuição desses autores, apresentam-se as abordagens teóricas acerca da Teoria do Capital Humano, compreendida como a racionalidade neoliberal aplicada à educação, que passa a orientar mudanças observadas nas políticas educacionais no contexto de globalização. Nesse processo de mudanças, o Estado atuou na reprodução da racionalidade empresarial na Educação Superior por meio de políticas de avaliação.

Além disso, a partir das contribuições de Afonso (2009a, 2020), Barroso (2005) e Maroy e Voisin (2013), buscou-se, na segunda parte, contextualizar como as práticas estimuladas pelo pensamento neoliberal se desenvolvem na educação por meio do Estado avaliador, que passa a ser responsável pela criação de sistemas de avaliação compreendidos como dispositivos de poder e normas de conduta que impõem racionalidades e regimes de verdade ao definir critérios de qualidade na Educação Superior.

Nesse sentido, procurou-se na primeira seção definir conceitualmente o Estado a partir da abordagem crítica desenvolvida no campo do marxismo. Na segunda seção, buscou-se contextualizar o surgimento e a expansão do neoliberalismo a partir das contribuições de Brown (2019) e Harvey (2008). Na terceira seção, definiu-se conceitualmente o neoliberalismo como uma racionalidade ou “uma nova arte de governo” (FOUCAULT, 2008), compreensão que permite identificar a atuação do Estado no ordenamento jurídico e na criação de regimes reguladores de mercado com o intuito de garantir a concorrência não apenas na esfera econômica, mas também nas instituições escolares, incluindo as IES.

Na quarta seção, priorizaram-se as especificidades da Teoria do Capital Humano, traduzida no campo educacional em discursos, práticas e dispositivos de

poder a serviço da governamentalidade neoliberal, que tem como característica a generalização da concorrência como norma de conduta dos indivíduos e da empresa como modelo de subjetivação (FOUCAULT, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016).

Na quinta seção, buscou-se demonstrar o papel do Estado avaliador na difusão da racionalidade neoliberal da concorrência, que passa a ser responsável por um conjunto de reformas, incluindo a implementação de sistemas de avaliação e regulação na Educação Superior brasileira.

Finalmente, na sexta seção, apresenta-se a contextualização histórica do neoliberalismo no Brasil, destacando o processo de hegemonização das ideias neoliberais na sociedade brasileira, incluindo os sistemas de avaliação da Educação Superior, entre os quais o Sinaes, sistema priorizado nesta investigação.

### **1.1 O Estado no campo das políticas públicas**

Para os interesses desta investigação, torna-se importante a definição do conceito de Estado, uma vez que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) se configuram como política de regulação e avaliação desenvolvida pelo Estado brasileiro.

A definição de Estado é um exercício difícil que envolve considerar a complexidade, a polissemia e os embates existentes no campo de pesquisa das políticas públicas. Esse campo é marcado, desde o Pós-Segunda Guerra Mundial, pela influência de diversos modelos analíticos que divergem em relação às perspectivas e posicionamentos teóricos, assim como ao enfoque epistemológico (AROSA, 2016; CODATO; PERISSINOTTO, 2013; JESSOP, 2007; MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011; MARQUES, 1997; PRZEWORKSKY, 1995).

O Quadro 3 apresenta uma síntese dos principais modelos analíticos no campo das políticas públicas.

### Quadro 3 – Síntese das perspectivas teórico-epistemológicas existentes no campo das políticas públicas

Perspectivas teóricas	Marxismo, neoinstitucionalismo, neomarxismo, estruturalismo, pós-estruturalismo, pluralismo, etc.
Posicionamentos teóricos	Críticos, críticos radicais, críticos-analíticos, teóricos da resistência, humanistas, economicistas, etc.
Enfoques epistemológicos	Pós-modernidade, hiperglobalista, cético, neoliberal, perspectiva transformadora, funcional-analítico, da complexidade, etc.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011.

As diferentes perspectivas sintetizadas no quadro acima sinalizam para a existência de distintas concepções teóricas-metodológicas na definição conceitual de Estado e, mais especificamente, do papel desempenhado pelo Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, o que evidencia a complexidade nessa definição. Diante da existência de diferentes abordagens no campo das políticas públicas, optou-se pela ideia adotada por autores da perspectiva teórica marxista que alguns autores definem como neomarxismo.<sup>9</sup>

A partir da reformulação no campo do marxismo, iniciada na década de 1970, a associação entre Estado e educação tornou-se fundamental. Isso porque, por mais que se busque difundir a ideia de um Estado neutro ou acima dos conflitos de classe, o Estado está imerso nesses conflitos, seja porque ele atua como instrumento de dominação de classe ou porque tem que mediar os conflitos intrínsecos à não homogeneidade de interesses no interior da própria classe dominante (AFONSO, 2009a, p. 96).

Conforme as teorias e os posicionamentos teóricos críticos desenvolvidos no campo do marxismo, adota-se nesta investigação a perspectiva trazida pela ideia da “autonomia relativa do Estado”.<sup>10</sup> Essa ideia surgiu da preocupação de Nicos

<sup>9</sup> De acordo com Codato e Perissinotto (2013), denomina-se como neomarxismo o desenvolvimento de uma teoria de Estado contrária ao instrumentalismo predominante no marxismo, até a década de 1970, que rebaixava as complicadas ligações entre as classes economicamente dominantes e o aparelho estatal a uma relação de controle do segundo pelas primeiras. Portanto, o neomarxismo teria se desenvolvido com o intuito de superar mecanicismo predominante no marxismo, que deduzia dos movimentos da economia a configuração e a função das superestruturas políticas e culturais. Esse movimento intelectual contra a ortodoxia denominado por neomarxismo tornou-se mais legítimo, na medida em que se reconheceu (ou, na verdade, na medida em que não mais ignorou) a prioridade das questões políticas nas obras históricas de Karl Marx (CODATO; PERISSINOTTO, 2013, p.1).

<sup>10</sup> A ideia de autonomia relativa do Estado foi desenvolvida por Poulantzas (1971), contribuindo para reformular os estudos marxistas no campo das políticas públicas. Com o intuito de superar o determinismo das estruturas econômicas sobre a superestrutura (a qual o Estado estava inserido), Poulantzas propôs novas abordagens nos estudos sobre o Estado, incluindo focar o nível jurídico-político (diante do nível econômico), o aparelho do Estado (em relação às classes sociais)

Poulantzas (1977) em conjugar teoricamente a ideia da natureza de classe do aparelho estatal com a autonomia desse aparelho frente às classes dominantes. Nessa perspectiva, o Estado não favorece interesses específicos nem está ligado ou controlado por classes específicas. Nas palavras de Afonso (2009a, p. 96),

O que o Estado protege e sanciona é, pelo contrário, um conjunto de instituições e relações sociais necessárias para a dominação da classe capitalista. Embora não defenda os interesses específicos de uma única classe, o Estado procura, apesar disso, implementar e garantir os interesses coletivos de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital.

A ideia de “autonomia relativa do Estado” nos ajuda a compreender o papel da educação na criação das condições para a manutenção e o desenvolvimento do capitalismo, criando “possibilidades de troca entre capital e trabalho” (AFONSO, 2009a p. 97). Nessa abordagem, o Estado atua como mediador entre a luta de classes e o processo de acumulação do capital. Mediador no sentido de que, com frequência, ocorrem conflitos entre as classes sociais e entre as frações de classe dominante, o que faz com o que o Estado atue sancionando o interesse geral de todas as classes na base de troca capitalistas, garantindo o ordenamento jurídico legal para as relações de trocas mercantis sob as bases da propriedade privada.

Nessa perspectiva crítica, o Estado é compreendido como uma “entidade administrativa autorregulada, isto é, um conjunto de instituições, rotinas organizacionais, leis e, sobretudo, burocracia, que é responsável por implementar o pacto de dominação de classes” (AFONSO, 2009a p. 99).

Apesar dos condicionantes estruturais, a ideia de autonomia relativa do Estado busca reconhecer a dinâmica própria das instituições. Conforme Afonso (2009a p. 99), o Estado pode ser compreendido como

feixe de agências, departamentos, níveis, cada qual com as suas próprias regras e recursos, e frequentemente com diversos propósitos e objetivos, podendo mesmo incluir as organizações não governamentais que são financeiramente suportadas através de impostos. O Estado está longe de ser conceitualizado como um todo monolítico, já que é difícil esconder ou não valorizar as importantes diferenças existentes, entre e no interior dos vários aparelhos estatais, a respeito da maneira como se devem estabelecer as

---

e a prática política (frente a atividade econômica) enquanto objetos de conhecimento específicos (JESSOP, 2007).

prioridades, não apenas face às solicitações ou exigências que sobre esses aparelhos recaem, mas também tendo em consideração a capacidade de satisfazê-las.

Entretanto, essa autonomia perceptível na dinâmica própria das instituições, compostas por indivíduos que são sujeitos históricos, se dá de forma relativa, uma vez que se fundamenta na ordem jurídica garantidora dos princípios e fundamentos do capitalismo e, portanto, da sobreposição do capital.

Para o desenvolvimento da ideia de autonomia relativa do Estado, Poulantzas teria observado em Karl Marx, especificamente na obra *O 18 de brumário de Luís Bonaparte* (2011),<sup>11</sup> a compreensão do Estado a partir de suas funções reprodutivas como defensor da ordem social e, desde o surgimento do capitalismo, como defensor desse sistema. Dessa forma, a autonomia que o Estado adquire em determinadas situações históricas não faz dele uma força social autônoma ou descolada da sociedade. Do ponto de vista reprodutivo, no capitalismo o Estado é a forma política da sociedade burguesa, e o poder de Estado identifica-se plenamente com o poder de classe.

Entretanto, Poulantzas observou que, apesar de implementar o pacto de dominação de classes, é necessário considerar que o Estado e as classes em nome das quais ele governa são instâncias distintas que atuam em realidades diferentes e autônomas, isto é, separadas.

A ideia de autonomia relativa permite uma análise mais conjuntural do Estado no qual se consideram as lutas políticas entre indivíduos e frações de classe. Nessa perspectiva, é possível compreender o Estado como uma instituição dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão que podem ou não atender os interesses das classes sociais hegemônicas no capitalismo. Conforme Codato e Perissinotto (2013, p. 44),

---

<sup>11</sup> Marx observou na obra *O 18 de brumário de Luís Bonaparte* que uma classe ou fração determinada pode possuir o controle do Estado – e o governo propriamente dito –, sem, contudo, constituir-se em classe dominante, e vice-versa. Há nas conjunturas políticas analisadas por Marx lutas entre vários grupos e classes sociais pelo controle e comando dos recursos político-institucionais monopolizados pelo aparelho estatal, ou, mais especificamente, por alguns de seus departamentos. Dentre os vários exemplos citados por Marx, destaca-se a burguesia extraparlamentar que foi destituída do seu poder político de Estado, abandonando os seus representantes à própria sorte e apoiando abertamente o golpe de estado de 1851, que possibilitou a vitória do bonapartismo representado na figura de Luís Bonaparte. Como destacou Marx (2011), a burguesia foi destituída do poder de Estado, possibilitando a este garantir a ordem burguesa.

Na briga política, os grupos políticos e sociais percebem o Estado como uma poderosa organização capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos). Em função disso, lutam entre si para controlar diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal (e não necessariamente para dominar). [...] É possível, portanto, pensar o poder do Estado como distinto do poder de classe e em relação conflituosa com ela. Há dessa forma indicações nos textos de Marx que permitem tomar o Estado também como instituição.

Portanto, a partir dos estudos desenvolvidos por Poulantzas (1977), observaram-se avanços na discussão de Estado na perspectiva marxista, sintetizados em três pontos por Codato e Perissinotto (2013, p. 78):

- 1) A nova percepção, expressa não de forma teórica (isto é, através de um discurso ordenado), mas por meio de um novo receituário político-revolucionário de que o aparelho de Estado não é uma forma institucional neutra;
- 2) Na sugestão de que a ação do Estado como garantidor da ordem social burguesa não depende, para a realização dessa função, do controle direto da burguesia sobre os seus recursos políticos e organizacionais;
- 3) Na convicção de que essa função essencial do Estado – a reprodução da ordem social capitalista – convive com um processo político que possui uma dinâmica própria (isto é, um processo político autônomo) e que não raro produz efeitos incontroláveis e indesejáveis para esse papel obrigatório do Estado.

Esses três pontos nos alertam para a necessidade de identificar as relações sociais reproduzidas por esse Estado “autônomo”. No primeiro, não sendo neutro, esse Estado promove ações comprometidas com ideologias, racionalidades, práticas e interesses de grupos específicos. O segundo ponto ressalva que, para a realização dessas ações, o Estado não necessita ser controlado diretamente pela burguesia. Como será demonstrado a seguir, o Estado, por meio de suas agências, órgãos, ministérios, etc., pode atuar reproduzindo racionalidades, ideologias dos detentores do capital, dos empresários, do mercado, etc., sem, necessariamente, ser controlado diretamente pelas classes sociais dominantes. Já o terceiro ponto destaca a importância de se considerar a dinâmica própria existente no interior da burocracia estatal responsável pela formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No contexto das reformas neoliberais implementadas no Brasil a partir da década de 1990, o Estado atuou garantindo a ordem material da sociedade

burguesa, mas essa funcionalidade do Estado conviveu com um processo político que possui dinâmica própria (processo político autônomo) caracterizada por conflitos de interesses no interior das agências do Estado encarregadas pelas políticas públicas de avaliação.

Portanto, as abordagens críticas desenvolvidas no campo das políticas públicas pelo neomarxismo abrem perspectivas de análises para observar os conflitos verificados no âmbito das políticas públicas de avaliação na Educação Superior, mais especificamente em relação ao Sinaes. Conforme demonstrado nos capítulos desta tese, no primeiro momento a burocracia estatal, representada pelas instituições responsáveis pela formulação e implementação do Sinaes, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desenvolveu um sistema de avaliação na perspectiva da qualidade social da educação, em contraposição à concepção de qualidade de mercado predominante no Provão – esse implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em certo sentido, a burocracia estatal, representada pelas agências do Estado, entre as quais o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuaram com relativa autonomia em relação a racionalidade neoliberal estimulada pelas agências internacionais no âmbito das políticas educacionais. Entretanto, as agências encarregadas pela implementação do Sinaes, inicialmente pensado na concepção de qualidade social, enfrentaram dificuldades no processo de implementação dessas políticas de avaliação, e, depois dos três primeiros anos (2004-2007), o aspecto regulatório do Sinaes se sobrepôs ao aspecto formativo, fazendo com que esse sistema se aproximasse da concepção de qualidade de mercado difundida pelo neoliberalismo.

O Estado brasileiro atuou na reprodução da racionalidade neoliberal da concorrência no âmbito da Educação Superior com o uso estratégico da avaliação como tecnologia de poder difusora da lógica concorrencial. Coube ao Estado, por meio do Sinaes e mais especificamente do Enade (instrumento privilegiado no Sinaes), adequar as políticas de avaliação da Educação Superior à racionalidade neoliberal da concorrência. Essa racionalidade, inicialmente pensada para regular o mercado, traduz-se nas políticas de avaliação em indicadores quantitativos formulados a partir do desempenho dos estudantes nas provas que passam a definir a qualidade das IES.

A partir dos resultados dos estudantes nas provas do Enade emergem indicadores de qualidade responsáveis pelo ranqueamento das IES e, conseqüentemente, pela difusão da concepção de qualidade de mercado, incluindo princípios, valores e outros elementos da “governança” neoliberal, como competitividade, concorrência, produtividade, eficiência, eficácia, entre outros.

Como destacado a seguir, em momentos históricos distintos da produção da economia capitalista, o Estado foi responsável por formular e implementar políticas educacionais que atendessem as demandas da economia. A fim de garantir os interesses gerais de classe (e não necessariamente interesses específicos de determinados empresários), o Estado assumiu funções políticas, ideológicas e econômicas fundamentais para a reprodução do sistema capitalista. Com o triunfo do neoliberalismo como modelo orientador das novas formas de governança adotadas pelos Estados em âmbito global, as políticas de avaliação vêm desempenhando um papel estratégico na reprodução da racionalidade neoliberal da concorrência. A seguir serão apresentadas as principais características dessa racionalidade absorvida nas políticas de avaliação que foram implementadas pelo Estado brasileiro na Educação Superior a partir da década de 1990.

## **1.2 O neoliberalismo: origens e características gerais**

Há uma vasta produção sobre o neoliberalismo que explicitam origens, teorias, práticas, expansão, princípios, valores e suas características constitutivas. Na análise de alguns estudos, verificaram-se desafios na definição conceitual do neoliberalismo, uma vez que essa definição varia em função de interesses e concepções teóricas e políticas de autores ligados a paradigmas ou a diferentes campos de conhecimento.

Nesta tese, optou-se pela definição apresentada por estudos identificados como marxistas ou neomarxistas (HARVEY, 2008; DARDOT; LAVAL, 2016) e por estudos desenvolvidos por Foucault (2008), além de autores que buscaram analisar o neoliberalismo considerando as tradições de pensamento crítico (AFONSO, 2009a; BROWN, 2019).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Segundo Brown (2019), as análises neomarxistas acerca do neoliberalismo não são opostas aos estudos de Foucault, mas sim a diferentes dimensões das transformações neoliberais que têm

Os autores da tradição do pensamento marxista permitem compreender as bases materiais pelas quais surgiram e se desenvolveram as práticas políticas e econômicas do neoliberalismo, assim como de suas características fundamentais observadas na reformulação dos Estados a partir da década de 1980. Já os estudos desenvolvidos por Foucault (2008), Dardot e Laval (2016) e Brown (2019) enfatizam, além dos aspectos políticos e econômicos, os desdobramentos do neoliberalismo na formação de governos, sujeitos e subjetividades comprometidas com a competitividade e a concorrência empresarial estendidas a todas as esferas sociais, incluindo as universidades e as escolas.

De acordo com Harvey (2008), o neoliberalismo é uma “teoria das práticas políticas econômicas” que surge em contraposição ao modelo de Estado de Bem-Estar Social adotado por vários países após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até a década de 1970. O autor contextualiza o surgimento do neoliberalismo a partir da reunião de Mont Pelerin Society, em 1947, que reuniu nomes como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, Karl Popper, entre outros defensores da reformulação do liberalismo, diante das ameaças e das contradições observadas na sociedade capitalista. Na contextualização do autor, o Chile, depois do golpe liderado por Pinochet, em 1973, foi utilizado como laboratório para as práticas neoliberais que passaram a ser implementadas na década de 1980 na Inglaterra e nos Estados Unidos, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan.<sup>13</sup>

Ainda segundo Harvey (2008), a dificuldade na definição do neoliberalismo reside na contradição entre a teoria neoliberal acerca do papel do Estado e as práticas implementadas em diversos países que se afastam do modelo que a teoria oferece. Conforme o autor,

[...] a evolução um tanto caótica e o desenvolvimento geográfico desigual de instituições, poderes e funções nos últimos trinta anos sugerem que o Estado neoliberal pode ser uma forma política instável e contraditória (HARVEY, 2008, p. 75).

---

ocorrido em todo mundo nas últimas quatro décadas. Dessa forma, ambas as abordagens contribuem para a compreensão das características do neoliberalismo analisadas neste trabalho.

<sup>13</sup> Essa contextualização também está presente em Foucault (2008) e Brown (2019). Entretanto, para ambos o termo “neoliberalismo” foi cunhado no Colóquio Walter Lippmann, em 1938, uma reunião de acadêmicos que lançou as bases político-intelectuais daquilo que uma década depois se tornaria a Mont Pelerin Society.

Entretanto, apesar das especificidades geográficas e históricas observadas nas práticas adotadas por Estados neoliberais em diversas partes do globo, é possível identificar características gerais nas ideias que passaram a influenciar as reformas realizadas pelos Estados a partir das décadas de 1980 e 1990.

As ideias formuladas pelos participantes de Mont Pelerin Society, em 1947, e seus simpatizantes posteriores, buscaram se opor às ideias keynesianas<sup>14</sup> e às formas de intervenção do Estado na sociedade, que tiveram ampla aceitação até a década de 1970. Nesse período, o Estado teve atuação decisiva na mediação entre capital e trabalho, na política industrial, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, educação, previdência, etc.). Harvey (2008) considera que no Pós-Segunda Guerra Mundial emergiu a ideia de um Estado com poder de intervenção em busca da correção dos desequilíbrios promovidos pelo mercado. Entretanto, esse modelo de Estado de Bem-Estar Social sofreu inúmeras críticas a partir da década de 1970, devido à crise do capitalismo evidenciada nos altos índices de desemprego, na inflação e nas crises fiscais, desencadeando o que Harvey chama de “fase global de estagflação que duraria por boa parte dos anos 1970” (HARVEY, 2008, p. 22).

Em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo emerge como “teoria das práticas políticas e econômicas” defendendo a ideia de que

o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 12).

Na perspectiva defendida por Harvey (2008), o Estado é um importante indutor das políticas neoliberais, o agente responsável pela criação e manutenção da estrutura institucional necessária ao desenvolvimento das práticas defendidas no neoliberalismo, inclusive em campos e áreas em que não existe mercado, como, por exemplo, água, saúde, segurança social, poluição ambiental, educação e formas múltiplas de instrução (HARVEY, 2008).

---

<sup>14</sup> As ideias desenvolvidas por John Maynard Keynes (1883-1946) deram origem à escola keynesiana ou keynesianismo, responsável pela teoria econômica crítica ao liberalismo econômico e defensora do Estado como agente indispensável de controle da economia. As ideias de Keynes tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado e fundamentaram o Estado de Bem-Estar social.

Embora exista uma compreensão equivocada do neoliberalismo, concebido como ausência de Estado, observa-se que na teoria neoliberal o Estado tem um papel decisivo na garantia da organização da sociedade:

O Estado deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. O arcabouço legal disso são obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. A santidade dos contratos e o direito individual à liberdade de ação, de expressão e de escolha têm de ser protegidos. O Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo o custo essas liberdades. Por extensão, considera-se um bem fundamental a liberdade de negócios e corporações (vistos legalmente como indivíduos) de operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio. A empresa privada e a iniciativa dos empreendedores são julgadas as chaves da inovação e da criação de riqueza. Protegem-se os direitos de propriedade intelectual (por exemplo, através de patentes) a fim de estimular as mudanças tecnológicas (HARVEY, 2008, p. 75).

Entretanto, a atuação e a intervenção do Estado nos mercados criados por este devem ser mantidas num nível mínimo, pois para os formuladores do neoliberalismo, o Estado não possui informações e capacidade suficientes para atender os sinais do mercado (preços) – este sim o principal regulador da economia segundo os entusiastas neoliberais (HARVEY, 2008).

Na compreensão de Harvey (2008), o Estado neoliberal emerge com a função de criar condições favoráveis à acumulação de capital pelos capitalistas. Para o autor, as liberdades anunciadas pelos seus entusiastas evidenciam, na verdade, os “interesses dos detentores da propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro” (HARVEY, 2008, p. 17).

Ainda segundo o autor, as práticas e o pensamento político-econômico adotados pelos Estados em diversas partes do mundo se mostraram simpáticas às ideias neoliberais de desregulação e privatização, o que vem promovendo a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social. O autor observou a influência de defensores do neoliberalismo em vários campos e instituições:

os defensores da proposta neoliberal ocupam atualmente posições de considerável influência no campo da educação (nas universidades e em muitos “bancos de ideias”), nos meios de comunicação, em

conselhos de administração de corporações e instituições financeiras, em instituições-chave do Estado (áreas do Tesouro, bancos centrais), bem como em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que regulam as finanças e o comércio globais. Em suma, o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo (HARVEY, 2008, p. 13).

As diversas instituições e agências do Estado passaram a exercer um papel importante na difusão das práticas neoliberais desenvolvidas no Chile, na Inglaterra e no Estados Unidos, transformadas em agenda internacional de austeridade e reformas que incluem: ataques ao poder sindical e outras formas de solidariedade social que prejudiquem a flexibilidade competitiva; desmantelamento dos compromissos do Estado de Bem-Estar Social; privatização de empresas públicas; redução de impostos; promoção da iniciativa de empreendedores e responsabilização individual. Para os formuladores e simpatizantes do neoliberalismo, a agenda de privatização e de desregulação, combinadas com a competição, elimina os entraves burocráticos e aumenta a eficiência, a eficácia e a produtividade, melhora a qualidade e reduz os custos para o consumidor, uma vez que as mercadorias e os serviços ficam mais baratos (HARVEY, 2008, p. 33).

Entretanto, torna-se necessário destacar que, para o autor, o neoliberalismo parte de premissas que não se sustentam na realidade:

as relações assimétricas de poder tendem antes a aumentar do que diminuir com o passar do tempo, a não ser que o Estado aja para se contrapor a elas. O pressuposto neoliberal de perfeito acesso a informações e de igualdade de condições na competição parece ser ou inocentemente utópico ou um escamoteamento deliberado de processos que vão levar à concentração de riqueza e, portanto, à restauração do poder de classe (HARVEY, 2008, p. 79).

Outros estudos demonstram as contradições entre as ideias defendidas pelos neoliberais e as práticas observadas nas reformas de Estado sob a influência dessas ideias. Em geral, a redução dos recursos dedicados às políticas sociais nas áreas de saúde, educação, assistência social vem promovendo o empobrecimento de parcela significativa da população, além oportunizar o aumento da concentração de riquezas e diminuição de direitos e renda dos trabalhadores. Brown (2019)

observou que, ao contrário da eficiência, da produtividade e da melhoria na qualidade de vida anunciada nas reformas neoliberais, as quatro décadas de neoliberalismo nos Estados Unidos e em parte do mundo vêm promovendo “o favorecimento do capital, a repressão do trabalho, a demonização do Estado social e do político”, além de propiciar a “valorização da moralidade conservadora e dos mercados como substitutos ao bem público” (BROWN, 2019, p. 10, 15), abrindo caminho para forças reacionárias que atacam a democracia e os princípios de igualdade e solidariedade.

### 1.3 O neoliberalismo como “nova razão de governo”

O neoliberalismo na análise de Foucault (2008)<sup>15</sup> ganha dimensões para além do aspecto político e econômico do Estado ou da sociedade. Na análise realizada sobre suas especificidades em relação ao liberalismo clássico, Foucault apresenta o neoliberalismo como uma “governamentalidade”, uma “razão” ou “princípio de racionalidade” que faz da regulação do mercado, mais especificamente da concorrência, um princípio regulador de toda a sociedade (FOUCAULT, 2008). Atento a essa “nova arte de governar”, Foucault descreve com detalhes a “armadura do neoliberalismo” a partir da formulação de seus teóricos nos anos 1930 e de seus seguidores nos anos 1950 e 1960.

Propõe-se nesta tese destacar a abordagem do neoliberalismo nos Estados Unidos, definida pelo autor como *anarcocapitalismo*, concepção de sociedade formulada por teóricos da Escola de Chicago. Nessa concepção, o Estado atua por meio de regimes reguladores com intuito de garantir a concorrência não apenas na esfera econômica, mas em todas as relações sociais: Estado, família, escola, direito, prisões, saúde; enfim, estender a perspectiva econômica também para áreas fora da economia. Nas palavras de Foucault, a arte neoliberal de governo busca “normalizar e disciplinar a sociedade a partir do valor e da forma mercantis” (FOUCAULT, 2008, p. 201), ou “o que os neoliberais querem instaurar não é a sociedade das trocas mercantis, mas os mecanismos de concorrência” (FOUCAULT, 2008, p. 202).

---

<sup>15</sup> A obra *Nascimento da biopolítica* utilizada como referência neste trabalho é resultado do curso ministrado por Foucault no Collège de France, em 1978-1979, no qual o autor analisou o neoliberalismo como uma nova realidade política, com desdobramentos para além da perspectiva política econômica e do fortalecimento do capital. Chama a atenção a percepção do autor acerca das ideias dos formuladores do neoliberalismo adotadas posteriormente por vários Estados, em diferentes países, sob a influência da racionalidade neoliberal.

Foucault afirma que o neoliberalismo criou uma “ética social da empresa” que busca orientar a conduta dos sujeitos na interação social estabelecida entre si e com as instituições. Há, segundo o autor, um desejo nos teóricos neoliberais de promover a “multiplicação da forma empresa no interior do corpo social” (FOUCAULT, 2008, p. 203). Nas palavras do autor,

constituir uma trama social na qual as unidades de base teriam precisamente a forma da empresa, por que o que é a propriedade privada senão uma empresa? O que é uma casa individual, senão uma empresa? O que é a gestão dessas pequenas comunidades de vizinhança, senão outras formas de empresa? Em outras palavras, trata-se de generalizar, difundindo-as e multiplicando-as na medida do possível, as formas “empresa” que não devem, justamente, ser concentradas na forma nem das grandes empresas de escala nacional ou internacional, nem tampouco as grandes empresas, do tipo do Estado. E essa multiplicação da forma empresa no interior do corpo social que constitui, a meu ver, o escopo da política neoliberal. Trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que podemos chamar de poder enformador da sociedade (FOUCAULT, 2008, p. 203).

Nessa perspectiva, o neoliberalismo projeta uma economia de mercado concorrencial, acompanhada de intervenção social que, por sua vez, “implica uma renovação institucional em torno da revalorização da unidade empresa como agente econômico fundamental” (FOUCAULT, 2008, p. 242). Esse princípio da concorrência empresarial é incorporado ao Estado, que atua no sentido de expandi-lo a outras instituições, criando as condições de “poder enformador de toda sociedade” (FOUCAULT, 2008, p. 242).

É interessante observar que, na interpretação de Foucault, o Estado tem uma atuação importante no neoliberalismo, principalmente por garantir a moldura jurídica-institucional para o capitalismo.

De acordo com Foucault (2008), antes de ser internacionalizado, o neoliberalismo assumiu, nos Estados Unidos, um estilo de pensamento, de análise e imaginação que passou a conduzir as relações sociais. Esse estilo tem na Teoria do Capital Humano<sup>16</sup> seu principal expoente. Essa teoria busca promover a

incursão da análise econômica num campo até então inexplorado e, segundo, a partir daí e a partir dessa incursão, a possibilidade de

---

<sup>16</sup> Essa teoria se desenvolveu em meados do século XX, por Theodor Schulz e Gay Becker, e sobre a qual se assentou o neoliberalismo norte-americano da Escola de Chicago (FOUCAULT, 2008).

reinterpretar em termos econômicos e em termos estritamente econômicos todo um campo que, até então, podia ser considerado, e era de fato considerado, não econômico (FOUCAULT, 2008, p. 305).

Constata-se, que a Teoria do Capital Humano é um dos elementos importantes da racionalidade neoliberal. Nesse sentido, torna-se relevante compreender sua relação com o discurso das competências incorporado à educação por meio de programas e sistemas de avaliação.

#### **1.4 A Teoria do Capital Humano e as competências valorativas**

Segundo Foucault (2008), os pensadores neoliberais propuseram uma interpretação específica do trabalho, distinta do liberalismo clássico e do marxismo. Os pensadores neoliberais acusam os liberais clássicos e os marxistas de fazerem uma abordagem abstrata do trabalho, restrita à “variável tempo” e à “lógica do capital”, desconsiderando, dessa forma, o trabalho concreto, a vontade dos trabalhadores (FOUCAULT, 2008, p. 305).

Na perspectiva de Foucault (2008, p. 305), a interpretação clássica do marxismo mostra que “o operário vende a sua força de trabalho por certo tempo em troca de um salário estabelecido a partir de certa situação de mercado que corresponde ao equilíbrio entre oferta e a procura de força de trabalho”. Nessa interpretação, o operário faz “um trabalho que cria valor, parte do que lhe é extorquido”. Foucault afirma que os neoliberais compreendem essa interpretação clássica do trabalho como uma abstração da teoria econômica que não corresponde ao trabalho concreto, pois essa teoria

está amputada de toda a sua realidade humana, de todas as suas variáveis qualitativas, e justamente – é isso, de fato, o que Marx mostra – a mecânica econômica do capitalismo, a lógica do capital só retém do trabalho a força e o tempo. Faz dele um produto mercantil e só retém seus efeitos de valor produzido (FOUCAULT, 2008, p. 305).

A partir dessa acusação feita ao tratamento abstrato atribuído ao trabalho no pensamento econômico clássico, os pensadores neoliberais apresentaram uma mudança de foco na abordagem econômica, uma nova noção para o trabalho:

Para os neoliberais, a análise econômica deve consistir, não no estudo desses mecanismos, mas no estudo da natureza e das consequências do que chamam de opções substituíveis, isto é, o estudo e a análise da maneira como são alocados recursos raros para fins que são concorrentes, isto é, para fins que são alternativos, que não podem se superpor uns aos outros. Em outras palavras, tem-se recursos raros, tem-se, para a utilização eventual desses recursos raros, não um só fim ou fins que são cumulativos, mas fins entre os quais é preciso optar, e a análise econômica deve ter por ponto de partida e por quadro geral de referência o estudo da maneira como os indivíduos fazem a alocação desses recursos raros para fins que são fins alternativos (FOUCAULT, 2008, p. 306).

Dessa forma, a Teoria do Capital Humano teria oferecido um arcabouço para se pensar nesses recursos raros de que dispõem o trabalhador e a relação de troca na atividade que desempenha. O interesse nessa interpretação do trabalho deixa de ser por quanto se compra o trabalho, ou o que ele produz tecnicamente ou qual valor o trabalho acrescenta, e passa a ser “como quem trabalha utiliza os recursos que dispõe?” (FOUCAULT, 2008, p. 307). Seria uma tentativa de situar a discussão acerca do trabalho do ponto de vista de quem trabalha ou de analisar o trabalhador como sujeito econômico ativo e não um objeto abstrato da teoria econômica da oferta e da procura. Nessa interpretação neoliberal, o salário do trabalhador não é o preço de venda de sua força de trabalho, é sua renda, interpretada pelos neoliberais como sendo produto ou rendimento de um capital. Como afirma Foucault:

Entende-se o salário como sendo a renda de um capital, o capital do trabalhador – conjunto de todos os fatores físicos e psicológicos que tornam uma pessoa capaz de ganhar este ou aquele salário. O trabalho não é uma mercadoria reduzida por abstrato à força de trabalho e ao tempo durante o qual ela é utilizada. Do ponto de vista do trabalhador, o trabalho comporta um capital, uma aptidão, uma competência, é uma máquina e é uma renda, isto é, um salário, um conjunto de salários, um fluxo de salários (FOUCAULT, 2008, p. 308).

Os neoliberais teriam realizado a decomposição do trabalho em capital e renda, enquanto na crítica econômica tradicional o capitalismo transforma o trabalhador em máquina e, por consequência, o aliena (na produção de valor expropriado). Na interpretação neoliberal norte-americana, “a competência do trabalhador que é uma máquina que vai produzir fluxos de renda”. Nessa interpretação, “o trabalhador não é uma força de trabalho é um capital-competência” (FOUCAULT, 2008, p. 310).

Verificou-se nessa interpretação neoliberal um esforço em transformar o trabalhador em empresário de si mesmo, que produz sua própria fonte de renda a partir do capital que possui, que, no caso, é sua competência adquirida ao longo da vida. Nas palavras de Foucault:

Logo, chega-se à ideia de que o salário [do trabalhador] não é nada mais que a remuneração, que a renda atribuída a certo capital, capital esse que vai ser chamado de capital humano na medida em que, justamente, a competência-máquina de que ele é e a renda não pode ser dissociada do indivíduo humano que é seu portador (FOUCAULT, 2008, p. 313).

A noção de capital humano, compreendida como competência do trabalhador a ser remunerada em função do trabalho realizado, teria levado os neoliberais a aplicarem análises econômicas a campos e áreas fora do âmbito da economia, até então negligenciados pelas teorias clássicas. Nesse sentido, o neoliberalismo teria promovido a generalização da *forma empresa* para outras relações sociais; os indivíduos passaram a ser compreendidos como seres portadores de competências, de capital humano que produzem renda ou que são remunerados por renda em função da atividade realizada.

A generalização da *forma empresa* levou os neoliberais a pensarem todas as relações sociais na perspectiva econômica – “cálculos em cima da raridade de bons equipamentos genéticos e de indivíduos de risco em busca da melhoria do capital humano” (FOUCAULT, 2008, p. 315). Nessa linha de pensamento, a educação é tratada como um investimento na formação de capital humano: [...] formar, portanto, essas espécies de competência-máquina que vai produzir renda, ou melhor, que vai ser remuneradas por renda, quer dizer o quê? Quer dizer, é claro, fazer o que se chama de investimentos educacionais (FOUCAULT, 2008, p. 316).

Nessa lógica, toda educação dos indivíduos, desde o nascimento, é pensada em termos de investimento capaz de constituir um capital humano, “trata-se de cálculo em cima de capital humano futuro, [de garantir] as condições necessárias à formação de capital raro e evitar a situação de risco” (FOUCAULT, 2008, p. 316). Todos os comportamentos e relações sociais são compreendidos em termos de empreendimento individual, de empreendimento de si mesmo com investimentos e renda.

A Teoria do Capital Humano teria oferecido ao neoliberalismo a justificativa para a renovação do capitalismo diante das crises constantes. Para os neoliberais, a inovação constante no capitalismo se explica pela renda de um certo capital, o capital humano, o conjunto de investimentos que foram feitos no nível do próprio homem (FOUCAULT, 2008). Ou seja,

para a política de crescimento, para o desenvolvimento da sociedade capitalista deve-se pensar não apenas no problema do investimento material do capital físico e do número de trabalhadores, mas [numa] política de crescimento centrada no nível e na forma do investimento do capital humano (FOUCAULT, 2008, p. 319).

Foucault afirma que essa abordagem da economia é utilizada no neoliberalismo para explicar as relações sociais e entre países, de forma que até mesmo o atraso econômico do terceiro mundo é explicado pelos neoliberais como resultado da insuficiência de investimento em capital humano. A generalização da *forma empresa* para outras relações sociais tem a função de

desdobrar o modelo econômico, o modelo oferta e procura, o modelo investimento-custo-lucro, para dele fazer um modelo das relações sociais, um modelo da existência, uma forma de relação do indivíduo consigo mesma, com o tempo, com seu currículo, com o futuro, com o grupo, com a família (FOUCAULT, 2008, p. 319).

Constata-se que, na perspectiva neoliberal, o Estado atua garantindo a moldura jurídica institucional para o capitalismo renovado, estendendo a ética empresarial da concorrência – “em que os agentes reais são os indivíduos em constante concorrência, empresários de si mesmo e dotados de capital-competência” (FOUCAULT, 2008, p. 333) – para as demais instituições, criando, dessa forma, relações sociais de tipo neoliberais que passam a orientar o comportamento dos indivíduos. Foucault demonstra que o neoliberalismo cria um modelo social universalmente generalizado que serve de suporte para o que os neoliberais designam como a reconstituição de toda uma série de valores morais e culturais baseados na concorrência.

A interpretação de Foucault permite compreender os nexos existentes entre o neoliberalismo e as reformas educacionais, mais especificamente a importância adquirida pela avaliação na agenda internacional das políticas públicas, que orientam a formulação das políticas de avaliação implementadas no Brasil partir da

década de 1990. Mesmo discordando da interpretação que o neoliberalismo faz sobre a percepção do trabalho na tradição marxista, considera-se importante a imersão no pensamento neoliberal, uma vez que essa “forma de governo da vida” está fortemente presente na agenda da avaliação das competências, perceptíveis nas reformas curriculares, programas e sistemas de avaliação, entre os quais está o Enade, que integra o Sinaes.

A tendência de absorção da ética empresarial da concorrência no campo educacional foi analisada por Dardot e Laval (2016). A radicalização da *forma empresa* para todo corpo social estaria presente nas reformas educacionais promovidas pelo Estado neoliberal em diferentes países, contribuindo desse modo para uma série de práticas/regimes de verdade que formam um “dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o à demarcação do verdadeiro e do falso” (FOUCAULT, 2008, p. 333), do eficiente e não eficiente, do eficaz e não eficaz, da qualidade e não qualidade (DARDOT; LAVAL, 2016). Em outros termos, essa ética empresarial que contribuiu para a reformulação do liberalismo, dando origem a nova arte de governo, razão neoliberal ou “governamentalidade”, é absorvida nas reformas educacionais também na Educação Superior. A compreensão do indivíduo empresário de si mesmo, possuidor de capital competência que o potencializa na concorrência em busca de renda, teria sido absorvida nas reformas educacionais, nas reformas curriculares e na valorização das avaliações que passam a aferir as competências dos estudantes como principal critério para definição de qualidade educacional.

A partir da análise desses autores, pretendeu-se nesta tese investigar em que medida os sistemas e os programas de avaliação externa desenvolvidos na política educacional no Brasil reforçam a racionalidade neoliberal da concorrência. Defende-se a ideia de que o Enade, exame padronizado de desempenho estudantil constitutivo do Sinaes, pode ser compreendido como dispositivo ou instrumento do Estado a serviço da racionalidade neoliberal criado para estimular a subjetividade empresarial da concorrência na Educação Superior.

Com base na interpretação de Foucault (2008) e de Dardot e Laval (2016), pretendeu-se mostrar como os discursos, as práticas e os dispositivos determinantes no novo modo de governo (governamentalidade neoliberal) estão presentes no campo da educação. A razão neoliberal tem como característica principal a

“generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15).

Por meio das contribuições de diferentes autores sobre as tendências neoliberais na Educação Superior, entre eles, Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b, 2013), Dourado e Oliveira (2007, 2009), Polidori (2009), Rothen e Santana (2018) e Rothen *et al.* (2019), o Enade pode ser entendido como dispositivo poderoso, “como alavanca de concorrência interindividual” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.15) que define novos modos de subjetivação, estabelecendo normas de conduta para indivíduos e instituições, principalmente ao legitimar a ideia de qualidade educacional baseada em resultados de estudantes em testes que aferem competências individuais.

Nesse sentido, destacou-se o papel do Estado na difusão da governamentalidade definida como “técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si”. Na perspectiva neoliberal, governar é “conduzir a conduta dos homens, desde que se especifique que essa conduta é tanto aquela que se tem para consigo mesmo quanto aquela que se tem para com os outros” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Ao contrário de certa interpretação que compreende o neoliberalismo como ausência de Estado, constata-se no neoliberalismo a atuação dos governos no desenvolvimento de políticas altamente intervencionistas que visam alterar as relações sociais e o papel das instituições de proteção social e educação. Nessa perspectiva, os Estados visam orientar as condutas, criando uma concorrência generalizada entre sujeitos que estão inseridos no campo de concorrência regional e mundial que os leva a agir dessa forma (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Percebe-se, portanto, que o Estado cumpre a função de auxiliar o mercado na difusão do princípio da concorrência, seja interiorizando a governamentalidade em suas instituições, seja difundindo-a para outras esferas sociais. Com isso, criam-se condições para formação de subjetividades amparadas no princípio geral da concorrência.

Para Dardot e Laval (2016), a avaliação adotada pelos Estados neoliberais em diferentes países atua como dispositivo, instrumento ou técnica que cumpre a função estratégica a serviço dessa subjetividade concorrencial, levando os indivíduos e instituições a conduzirem-se pela lógica de mercado absorvida e estimulada pelo Estado.

O pensamento dos autores estimula uma análise crítica, a fim de verificar possível associação entre essa governamentalidade neoliberal e o quadro normativo instituído pelo Sinaes, em especial pelo Enade, que atua como dispositivo orientador privilegiado na definição da qualidade dos cursos de graduação nas IES. Ao estabelecer critérios de qualidade a partir de resultados dos estudantes em testes padronizados, criando ranqueamento entre cursos e instituições, o Enade atua como dispositivo a serviço dessa governamentalidade neoliberal.

Nos capítulos seguintes buscou-se demonstrar como essa governamentalidade se traduz em termos pedagógicos e quais são as mudanças estimuladas pelas políticas de avaliação na Educação Superior em função dessa governamentalidade concorrencial transposta da empresa para a educação por meio de dispositivos criados pelo Estado.

Há vários indícios de que a generalização dos métodos de avaliação no ensino público obedece a lógica do mercado. Os sistemas e os programas de avaliação implementados pelos Estados seriam, então, dispositivos estratégicos na produção e difusão da subjetividade “contábil”, na criação de concorrência sistemática entre os indivíduos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 28). Esses dispositivos ganham conotações especiais no Estado avaliador, que emerge da educação sob a concepção neoliberal de sociedade.

### **1.5 A razão neoliberal aplicada à educação: Estado avaliador**

A crise do Estado de Bem-Estar-Social, causada pela crise do petróleo nos anos 1970, criou condições para a reformulação do Estado em diferentes países, sob orientação do neoliberalismo (AFONSO, 2009a, 2009b; BARROSO, 2005; MAROY; VOISIN, 2013).

Segundo Afonso (2009a), a absorção da racionalidade neoliberal na educação se traduz na expressão “Estado avaliador”, que passa, a partir da década de 1980,<sup>17</sup> a ser responsável pelo desenvolvimento de reformas pensadas e executadas na lógica de mercado. Conforme o autor, em sentido amplo, essa expressão significa que o Estado

---

<sup>17</sup> O Estado avaliador surgiu em governos neoliberais conservadores nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos anos 1980, e passou a ser estimulado pelas agências internacionais como sinônimo de modernização do Estado (AFONSO, 2009a; BARROSO, 2005).

vem adotando um *ethos* competitivo, neodarwinista, passando admitir a lógica de mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. [...] esta ideologia da privatização, ao enaltecer o capitalismo de livre mercado, conduziu a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto ao nível local como nacional (AFONSO, 2009a, p. 49).

A política de austeridade estimulada pelo neoliberalismo exigiu que os Estados adotassem uma cultura gestionária no setor público que tem na avaliação um vetor de modernização. A modernização anunciada nas reformas neoliberais se apresentou sob o termo *New Public Management*, usado para definir a Nova Gestão Pública (MAROY; VOISIN, 2013). Apesar de várias interpretações e da necessidade de se considerarem as características históricas, institucionais e culturais de cada país, no contexto da globalização essa “nova governança” apresenta as seguintes características gerais:

a) incentivo de ação de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais; b) ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade; c) maior autonomia às agências governamentais; d) descentralização política; e) estabelecimento do conceito de planejamento estratégico; f) flexibilidade das regras que regem a burocracia pública; g) profissionalização do servidor público; h) desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários; i) abertura da burocracia às exigências e demandas dos usuários (BORGES, 2016, p. 32).

As ideias neoliberais foram responsáveis pela reestruturação do modelo de Estado que vinha se desenhando na década de 1980, afetando profundamente as políticas educacionais desenvolvidas em vários países. Barroso (2005) destaca a redefinição do papel do Estado como agente regulador dos sistemas de ensino, que possibilitou a emergência do Estado avaliador na década de 1990. Segundo o autor, a nova governança se propôs a superar a concepção burocrática do Estado Providência, enfatizando “a visão tecnocrática e a lógica de mercado sob as quais o Estado passou a pensar a educação”, além do “gerencialismo” que subsidiou as ações no sentido de ampliar as exigências e a regulação de controle sobre o trabalho docente (BARROSO, 2005, p. 732). Nessa nova forma de regulação, os

conceitos de eficiência, eficácia e controle dos resultados tornaram-se prioridades. Na concepção de Barroso (2005, p. 732),

o Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão cotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

O Estado avaliador apresenta ainda como característica a ideia de responsabilização dos indivíduos, ou mais precisamente o que na literatura especializada é denominado de *accountability* (AFONSO, 2009b; BARROSO, 2005, MAROY; VOISIN, 2013). Na tradição de pensamento neoliberal, esse termo é compreendido como uma atitude legítima de cobrança de resultados por parte dos governos no cumprimento de sua função como representantes dos interesses da coletividade. Além do sentido de cobrança de resultados (direito de cobrar bom uso do dinheiro público), o termo *accountability* está vinculado à ideia de responsabilização dos indivíduos e dos governantes pelos resultados alcançados, uma forma de pressão sobre os gestores em busca de transparência na prestação de contas de resultados alcançados pelas instituições escolares.

De acordo com Afonso (2009b), as políticas de *accountability* estimuladas pelo Estado adquirem conotações distintas, dependendo da concepção política, ética, ideológica, epistemológica que as fundamente. O autor destaca dois modelos distintos dessas políticas de responsabilização, demonstrando que elas podem estar comprometidas com a lógica de mercado da democracia liberal ou com a educação democrática participativa. Desse modo, embora muitas reformas utilizem justificativas fundamentadas nos benefícios trazidos pelos critérios de responsabilização, transparência, prestação de contas, retribuição, eficiência e eficácia que são anunciados nas políticas de *accountability*, os modelos de responsabilização e o compromisso assumido em cada um definem papéis distintos a serem desempenhados pelas instituições de educação e pelos professores.

No modelo de responsabilização baseado na lógica de mercado, a função da escola é proporcionar oportunidades para que cada indivíduo desenvolva as suas

capacidades inatas e contribua, com seu esforço, para o aperfeiçoamento da sociedade. É uma posição que vai de encontro aos pressupostos neoliberais e que, coincidentemente, se pode reconhecer também em muitas das propostas conservadoras de reforma educacional nas últimas décadas (AFONSO, 2009b, p. 46). Nessa lógica neoliberal, atribui-se uma visão simplista ao processo de ensino-aprendizagem, ao papel do professor, geralmente excluído das reformas, com o empobrecimento dos debates acerca da avaliação exclusivamente preocupada com os resultados observáveis em testes. Dessa concepção emerge a política de regulação por resultado que vem influenciando as políticas de avaliação na Educação Superior no Brasil desde a década de 1990.

Já o modelo democrático de *accountability* “inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, mas dentro de articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais, como a transparência, o direito à informação, a participação e a cidadania” (AFONSO, 2009b, p. 16). Em defesa do segundo modelo, Afonso afirma que é possível pôr em prática uma concepção de responsabilização pública que respeite a autonomia profissional dos professores e no qual a avaliação esteja a serviço não apenas da regulação, como vem ocorrendo no neoliberalismo conservador, mas sim do processo de emancipação dos sujeitos – processo que corresponde a uma formação crítica, cidadã, ética e comprometida com a democracia participativa. Entretanto, esse segundo modelo permanece ainda como um vir a ser, pois a concepção neoliberal tem se tornado hegemônica nas reformas de Estado no contexto da globalização (AFONSO, 2009b).

Ainda segundo Afonso (2009a), os boletins das agências internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e os documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), evidenciam uma renovação do interesse pela avaliação que impulsionou as reformas em países da Europa Ocidental, tais como Inglaterra, Espanha e Portugal, nos Estados Unidos e em países da América Latina, que é o caso do Brasil. Dentre as razões desse interesse, destacam-se a:

- i) necessidade que os países têm de dispor de uma mão de obra qualificada; ii) necessidade de, num clima de austeridade orçamental, melhorar a qualidade da educação e da formação para uma melhor utilização dos recursos; iii) nova partilha de responsabilidades entre autoridades centrais e locais na gestão das escolas (OCDE, 1991 *apud* AFONSO, 2009a, p. 64).

Nesse cenário de mudanças, é possível constatar um caráter contraditório das reformas educacionais, pois, ao mesmo tempo que se estimula a austeridade orçamental, busca-se a melhoria da qualidade da educação. Entre os defensores do neoliberalismo, essa melhoria poderia ser alcançada com a racionalização do processo avaliativo responsável pela maior transparência dos resultados das escolas.

Percebe-se, dessa forma, que a emergência estratégica das avaliações nas políticas educacionais está diretamente associada à racionalidade neoliberal absorvida pelos Estados, em contraposição ao modelo de Estado Providência, uma “nova forma de governamentalidade”, como princípio de racionalidade governamental aplicado também aos sistemas educacionais em diversos países, impulsionados pela globalização.

É nesse contexto de hegemonia das ideias neoliberais utilizadas como referência para reformulação dos Estados que as políticas de avaliação na Educação Superior se desenvolvem no Brasil. A necessidade de um sistema nacional de avaliação para aferir a qualidade da Educação Superior passa a fazer parte dos debates dos formuladores das políticas públicas e de especialistas no campo da avaliação, a partir da década de 1980, culminando no Exame Nacional de Cursos, mais conhecido como Provão, na década de 1990, e no Sinaes, em 2004. Essas políticas de avaliação se inserem na agenda estimulada pelos organismos internacionais, sob forte influência da governamentalidade neoliberal, que tem na avaliação um vetor de modernização do Estado e das políticas educacionais. Conforme destaca Afonso (2009a), a agenda internacional de reformulação das políticas educacionais incentiva a busca de objetivos claros e previamente definidos para criar indicadores e medir as performances dos sistemas num contexto caracterizado pela “exigência de acompanhamento dos níveis de educação nacional e pela necessidade de manter e criar altos padrões de inovação científica e tecnológica para enfrentar a competitividade internacional” (AFONSO, 2009a, p. 49).

Afonso (2009a) apresenta ainda diversas funções da avaliação e a importância que esta adquire no Estado capitalista de inspiração neoliberal: 1) funções primárias (seleção dos indivíduos, controle administrativo e gestão produtivista do sistema): fortalecem a meritocracia (uso de termos eficiência e eficácia), fomentam a competição entre as escolas; 2) funções secundárias:

promovem homogeneidade cultural, mediante padronização de avaliação, currículo e expectativas de aprendizagem medidas por meio de provas e exames; 3) funções terciárias: servem para objetivos políticos retóricos. Propaganda das possíveis virtualidades da avaliação quer para melhorar a informação sobre o sistema educativo, quer para justificar uma pretensa mobilidade social, quer ainda para promover a motivação individual (AFONSO, 2009a, p. 111).

Nesse contexto de emergência do Estado avaliador, a criação de sistemas padronizados de avaliação institui indicadores compreendidos como “categorias de análise construídas para facilitar a recolha de informações sobre os vários componentes de um sistema educativo e embasar as decisões políticas” (AFONSO, 2009a, p. 49). Nessa concepção, a avaliação e seus indicadores constituem uma “tecnologia de vigilância” e controle sobre os rendimentos das instituições escolares, em todos os níveis de ensino.

No Estado avaliador os sistemas de avaliação passam a ser utilizados como “meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado”. Nesse caso, “a avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública” (AFONSO, 2009a, p. 50-51).

Dessa agenda neoliberal estimulada pelos organismos internacionais emergem concepções de qualidade educacional e discursos que buscam difundir a linguagem de excelência como “ideologia organizativa de um novo consenso em torno da educação e como ideologia organizativa da reforma meritocrática” (AFONSO, 2009a, p. 87). Portanto, o Estado avaliador personifica a racionalidade neoliberal da concorrência estimulando as IES a alcançarem a qualidade educacional previamente estabelecida por meio de indicadores que integram os sistemas de avaliação.

Entretanto, torna-se necessário compreender como essa tendência internacional observada por Afonso (2009a) se efetiva no Brasil com a criação das políticas de avaliação na Educação Superior. As pesquisas destacam a tensão intrínseca às políticas de avaliação e as contradições que emergem dos mecanismos de regulação e desregulação e das intencionalidades dos agentes responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas.

A seguir buscou-se contextualizar o neoliberalismo no Brasil, a partir da década de 1990, tendo em vista a importância que a racionalidade neoliberal da

concorrência exerceu na formulação das políticas de avaliação na Educação Superior.

### **1.6 A racionalidade neoliberal no Estado brasileiro**

De acordo com Galvão (2007), as ideias neoliberais se difundiram no Brasil nos anos 1980, numa conjuntura marcada pela crise do Estado desenvolvimentista.<sup>18</sup> O fracasso dos planos econômicos do governo José Sarney (1985-1990) contribuiu para enfraquecer as ideias intervencionistas, abrindo espaço para o fortalecimento das ideias neoliberais entre políticos, empresários, setores da mídia, nas universidades e mesmo entre lideranças sindicais. Os embates entre intervencionistas e neoliberais diminuíram significativamente com o triunfo do neoliberalismo representado no governo Fernando Collor de Melo, eleito em 1989 (GALVÃO, 2007).

No Brasil, na condição de país economicamente dependente, o neoliberalismo ganhou conotações distintas, principalmente porque o modelo econômico de Estado de Bem-Estar Social, que buscou universalizar os direitos sociais nos países desenvolvidos, não chegou a se efetivar por aqui. O modelo econômico de Estado desenvolvimentista brasileiro predominante até a década de 1990 manteve fora dos direitos trabalhistas várias parcelas de trabalhadores autônomos, informais, subempregados, além de não conseguir universalizar direitos sociais em outros setores, como saúde, educação, moradia, saneamento básico, etc. Portanto, é necessário destacar que as ideias neoliberais que se tornam hegemônicas no Brasil, a partir da década de 1990, orientam apologias ao livre mercado e críticas à intervenção estatal, mas num contexto específico de limites da atuação do Estado brasileiro na mediação entre capital e trabalho.

---

<sup>18</sup> O desenvolvimentismo é um tipo de intervencionismo estatal, no qual o Estado é o principal agente da modernização, o grande investidor em infraestrutura. Singer (2016) apresenta as seguintes características do modelo brasileiro de Estado desenvolvimentista: industrialização como via de superação da pobreza; Estado deve planejar industrialização eficiente; Estado ordena e executa a expansão, captando e orientando recursos financeiros, promove investimentos diretos nos setores em que a iniciativa privada seja insuficiente; desconfiança em relação as forças espontâneas do mercado. Inaugurado nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), esse modelo entrou em crise nos anos 1980 e, a partir dos anos 1990, deu lugar à hegemonia do modelo neoliberal. Segundo Galvão (2007), a crise do Estado desenvolvimentista inclui aumento da dívida externa, desequilíbrio do balanço de pagamentos – agravado pela suspensão dos fluxos financeiros internacionais – deterioração das finanças públicas, contradições do próprio capitalismo.

No governo Collor (1990-1992), o neoliberalismo se manifestou em ações concretas, promovendo privatizações de empresas estatais, desregulamentação dos mercados e transferência de parcelas crescentes de prestação de serviços sociais (saúde, educação, previdência social) para o setor privado. As agências internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, impuseram a agenda neoliberal no país como condição para renegociação de dívidas, novos empréstimos e investimentos. Incluem-se nessa agenda a liberalização do comércio e a austeridade fiscal que reduz a capacidade de investimento do Estado e compromete o orçamento para pagamento de juros para banqueiros, investidores internacionais e outros donos do capital (GALVÃO, 2007).

Segundo Galvão (2007), a disseminação das ideias neoliberais e a conversão dessas ideias em políticas a partir do governo Collor foi auxiliada por uma intensa propaganda midiática que facilitou a eleição de candidatos comprometidos com essas políticas. Nesse processo, as recomendações do Consenso de Washington<sup>19</sup> foram disseminadas no Brasil, atraindo intelectuais que se encarregaram de desqualificar defensores da atuação do Estado como agente da modernização e do desenvolvimento do país e de difundir as recomendações das agências internacionais defensoras das ideias neoliberais.

Portanto, foi a partir do governo Collor que o neoliberalismo passou a orientar as políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, favorecendo o capital ao garantir novos nichos de mercado, novas fontes de acumulação e, ao mesmo tempo, orientando o Estado a criar novos mecanismos de regulação necessários à difusão da racionalidade neoliberal no setor público.

Esse processo inicial de implementação do neoliberalismo no Brasil se consolidou após o *impeachment* de Collor, nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002). Amparado na estabilidade monetária alcançada por meio do Plano Real, lançado no governo do presidente Itamar Franco (1992-1994), o governo FHC foi responsável por uma série de reformas<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> O Consenso de Washington foi a denominação atribuída ao encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, que estabeleceu uma série de recomendações aos governantes da América Latina pensadas a partir das ideias neoliberais. De acordo com Galvão (2007), essas recomendações estavam centradas em dois eixos: estabilização macroeconômica, mediante a adoção de políticas monetárias restritivas, e incentivo à iniciativa privada, mediante a adoção de reformas estruturais orientadas para o mercado.

<sup>20</sup> Nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, as privatizações foram intensificadas e diversos projetos de emenda constitucional relativos à reforma tributária, administrativa e previdenciária foram enviados ao Congresso. Sempre com a justificativa de promover o ajuste

sintonizadas com o receituário neoliberal difundido na América Latina a partir do Consenso de Washington.

O conteúdo das reformas neoliberais implementadas no governo FHC ultrapassa os interesses desta investigação. Entretanto, destaca-se a reforma administrativa, concebida pelo então ministro da Administração e Reforma de Estado Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir de 1996, anunciada com o objetivo de estabelecer o controle sobre a administração pública e de tornar os resultados das políticas mais eficientes a partir da adoção de princípios gerenciais (GALVÃO, 2007, p. 70).

Conforme Galvão (2007), para aderir as reformas neoliberais em busca do “enxugamento” do Estado, a reforma administrativa promovida no governo FHC dividiu o aparelho de Estado em quatro diferentes funções:

1) o núcleo estratégico do Estado (responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas no âmbito do Legislativo, Executivo e Judiciário), 2) as atividades exclusivas do Estado (regulamentação, segurança, fiscalização, cobrança de impostos, seguridade social básica), 3) os serviços “não exclusivos” do Estado (saúde, educação e cultura), 4) a produção de bens e serviços para o mercado (empresas estatais) (GALVÃO, 2007, p. 71).

Nessa divisão, as duas primeiras funções continuariam a ser atividades públicas, sob propriedade estatal, e as duas últimas poderiam ser delegadas à sociedade civil: as empresas estatais seriam privatizadas e os serviços “não exclusivos” seriam transferidos para o setor público não estatal ou terceiro setor, de modo a resolver a crise fiscal do Estado (GALVÃO, 2007, p. 71).

Portanto, foi a partir do governo FHC que a racionalidade neoliberal foi absorvida na estrutura estatal, dando origem a uma série de programas, projetos e, de forma geral, a políticas públicas ancoradas nos princípios gerenciais.

Conforme destacou-se na seção anterior, na educação essas reformas resultaram na estruturação do Estado avaliador, responsável pela avaliação e regulação das instituições escolares e acadêmicas. Na Educação Superior, passou-se a avaliar a qualidade dos cursos e instituições a partir de critérios e indicadores elaborados na concepção de mercado, priorizando as ideias do receituário neoliberal: eficiência, eficácia, produtividade, competitividade, concorrência, etc.

---

fiscal do Estado, a racionalidade neoliberal orientou as reformas conforme as exigências das agências internacionais a serviço do capital (SILVA JÚNIOR, 2017).

Nesse processo, os programas e os sistemas de avaliação implementados pelo Estado brasileiro constituíram-se como tecnologias de regulação e controle a serviço da lógica meritocrática, priorizando a performance dos estudantes em testes estanques e padronizados aplicados ao final do processo de formação dos estudantes. É nesse contexto de reformas que foi instituído o Exame Nacional de Cursos (Provão),<sup>21</sup> implementado em 1996, no primeiro governo do presidente FHC. A partir dos resultados dos estudantes em testes de aferição de habilidades e competências, o Provão atribuiu notas a cursos e instituições, promovendo o ranqueamento das IES e o estímulo à racionalidade neoliberal da concorrência.

Portanto, a reestruturação do Estado brasileiro no governo FHC, a partir das ideias neoliberais, gerou implicações nas políticas avaliativas para a Educação Superior. As concepções de avaliação, de modelos e de instrumentos avaliativos criados no contexto de hegemonia neoliberal atuaram na reprodução da racionalidade neoliberal da concorrência, conforme procurou-se demonstrar nos capítulos seguintes.

Nos governos dos presidentes Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), a hegemonia neoliberal seguiu seu fluxo, mas com especificidades. Os estudos sobre os governos petistas evidenciam dificuldades na definição dos modelos econômicos adotados nesse período. Essas dificuldades emergem, principalmente, das contradições observadas que combinam elementos do modelo desenvolvimentista e neoliberal (SINGER; LOUREIRO, 2016).

De acordo com Singer e Loureiro (2016), após uma década de reformas neoliberais iniciadas no governo Collor e intensificadas nos governos FHC, houve um ensaio desenvolvimentista tardio observado no Brasil e em alguns países da América Latina que contrasta com o neoliberalismo prevalecente no resto do mundo. De acordo com os autores,

[...] beneficiado pelas *commodities*, o reformismo fraco dos governos petistas, apesar de não romper de maneira radical com o padrão estabelecido desde a Nova República, retomou a partir de 2003, de maneira diluída, aspirações derrotadas em 1964. Conseguiu reduzir desigualdades, sobretudo, por meio da política de aumento do salário mínimo e de expansão do emprego, mas também mediante programas específicos, dos quais poderia destacar o Bolsa Família, o apoio à pequena agricultura, subsídio a moradia popular e facilitação

---

<sup>21</sup> O Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, é analisado no Capítulo 2 deste trabalho.

do acesso à universidade das camadas de baixa renda, entre outros (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 12).

Nos governos de Lula e Dilma, ocorreram alguns avanços, sob inspiração do modelo desenvolvimentista, com atuação do Estado na ampliação de empregos formais, na expansão de vagas na Educação Superior, no aumento do crédito para população pobre, na política de valorização do salário mínimo, na política de habitação popular, no Bolsa Família, entre outras (SINGER; LOUREIRO, 2016).

Buscando analisar a atuação do Estado brasileiro nos governos petistas, Singer (2016) utiliza a expressão “ensaio desenvolvimentista”, que, segundo o autor, permite compreender a combinação contraditória de um Estado com participação mais efetiva nos governos petistas (em alguns setores focalizados) do que nos governos FHC. Entretanto, o aspecto contraditório reside na manutenção das políticas, da racionalidade e/ou da subjetividade neoliberal que orientaram as reformas estruturais promovidas no governo FHC e que foram mantidas nos governos de Lula e Dilma.<sup>22</sup>

Braga (2016) também observou contradições na combinação do modelo de desenvolvimento fraco levado adiante pelos governos petistas com a manutenção das reformas estruturais promovidas nos governos FHC sob a inspiração do modelo neoliberal. Para o autor,

Na última década os trabalhadores enveredaram-se num modelo de desenvolvimento pós-fordista apoiado na desconcentração de renda e na precarização do trabalho. A gênese desse modelo remonta ao início dos anos 1990, quando as políticas de ajuste estrutural implementadas pelos governos de Collor e FHC elevaram a taxa de desemprego aberto de 3% para 9,6% da população economicamente ativa (PEA), comprimindo a massa salarial, sua consolidação foi obra dos dois governos Lula da Silva (BRAGA, 2016, p. 60).

Como exemplo da manutenção do modelo neoliberal nas gestões petistas, Braga (2016) menciona a diminuição da participação dos salários dos trabalhadores na renda nacional, o acelerado ciclo de reestruturação produtiva promovido pelas empresas, com a participação do Estado, que terceirizou, flexibilizou e precarizou o trabalho, conforme preconizado pelo modelo neoliberal. Portanto, os governos

---

<sup>22</sup> André Singer observa que, apesar do ensaio desenvolvimentista evidenciado nas políticas sociais focalizadas, os governos petistas mantiveram do tripé neoliberal na economia: metas de inflação apertadas com juros alto, superávit primário elevado e câmbio flutuante, receituário responsável pela precarização dos empregos gerados no período (SINGER, 2016).

petistas deram continuidade ao receituário neoliberal “da reprodução das condições estruturais de produção do trabalho barato”, intensificando o capitalismo periférico brasileiro com “altos níveis de informalidade e precarização que asseguram a sub-remuneração da mercadoria força de trabalho” (BRAGA, 2016, p. 59).

Ainda segundo Ruy Braga (2016), verificaram-se duas tendências contraditórias no governo Lula:<sup>23</sup>

por um lado reduziu-se o processo de precarização ocupacional tendo em vista o aumento da formalização da força de trabalho. Por outro, a ampliação do processo de terceirização das atividades produtivas para todos os setores econômicos precarizou contratos e salários, despossando os trabalhadores de alguns direitos sociais. Mais gente com emprego formal, mas aumento da precarização (BRAGA, 2016, p. 69).

Portanto, a combinação contraditória do receituário neoliberal com o ensaio desenvolvimentista fraco no governo Lula gerou um modelo econômico responsável pelo aumento da formalização do trabalho e da precarização,<sup>24</sup> uma “síntese da precariedade que se enraizou no regime de acumulação pós-fordista no Brasil”, estimulado pelo neoliberalismo desde a década de 1990 (BRAGA, 2016, p. 79).

Segundo Singer (2016), entre 2011 e 2012, o governo de Dilma Rousseff tentou intensificar o programa desenvolvimentista, mas, diante da pressão do capital e seus defensores, cedeu paulatinamente até recuar definitivamente com a indicação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda em 2014. A partir desse momento houve uma intensificação da agenda neoliberal, incluindo as políticas de austeridade.

Portanto, o Estado brasileiro, nos governos petistas, responsável pela implementação do Sinaes, a partir de 2004, combinou elementos do modelo econômico desenvolvimentista (com limitações) com o modelo neoliberal de governo:

reindustrialização com oposição dos industriais, assalariamento precário com acesso à universidade, ampliação de crédito

<sup>23</sup> Segundo Singer e Loureiro (2016), o capitalismo predatório seguiu seu ciclo nos governos petistas. Ainda que o Estado tenha adotado programas para favorecer camadas populares, houve estranha combinação de fatores antagônicos típicas do Brasil: “Viu-se a inclusão de vastos setores no processo violento de valorização do capital, implicando uma integração que, contraditoriamente, não significava necessariamente cidadania” (p. 13).

<sup>24</sup> Como exemplo da formalização precarizada Ruy Braga (2016) menciona a quantidade de 2,1 milhões de empregos formais criados todos os anos no Brasil durante o governo Lula, sendo 2 milhões com salários de até 1,5 salário mínimo (p. 56).

educacional com crescimento do ensino superior privado, walmartização do trabalho com internacionalização dos sindicatos, agroecologia com agronegócio, autonomização dos mais pobres com passividade assistencialista, emancipação cultural com empreendedorismo, esperança de inclusão com rebaixamento das expectativas (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 13).

Esse movimento contraditório não conseguiu frear o avanço da racionalidade neoliberal absorvida pelo aparelho estatal responsável pela formulação e implementação das políticas públicas para a Educação Superior, desde a década de 1990. Ao contrário, na Educação Superior a reestruturação capitalista sob orientação neoliberal se evidencia em diversas políticas implementadas nos governos de Lula e Dilma.

Vários estudos analisam o processo de mercantilização da Educação Superior no Brasil, principalmente a partir de 1995, no contexto internacional das mudanças ocorridas no capitalismo sob orientação do neoliberalismo. De acordo com Mancebo (2015), a partir de 1995, incluindo os governos FHC, Lula e Dilma, ocorreu uma expansão significativa da Educação Superior no Brasil com diversificação do sistema e predominância da iniciativa privada,<sup>25</sup> o que vem promovendo a mercantilização do conhecimento.

Conforme Mancebo (2015), a expansão da Educação Superior no Brasil a partir da década de 1990 visou atender as mudanças contemporâneas na produção e valoração do capital. Essa expansão “foi atravessada pela reforma gerencialista do Estado, posta em movimento em 1995, pelo então ministro Bresser Pereira (e em curso até os dias atuais), pois ela produziu a matriz política, teórica e ideológica para a reforma das demais instituições” (MANCEBO, 2015, p. 3).

Ainda segundo a autora supracitada, embora a privatização da Educação Superior no Brasil não seja um fenômeno recente, há especificidades nesse

---

<sup>25</sup> Para evidenciar o processo de expansão da Educação Superior no Brasil, por via privada, Mancebo (2015) apresenta os seguintes dados aqui sintetizados: “Em 1995, início do período aqui considerado, registrava-se a oferta de 39,8% das matrículas em instituições públicas e 60,2% nas privadas. Em 2002, no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a tendência privatizante se intensifica com 30,8% das matrículas em instituições públicas para 69,2% nas privadas. Em 2010, ao final do governo de Lula da Silva, o crescimento da rede privada permaneceu como tendência, com 25,8% das matrículas nas IES públicas e 74,2% nas privadas. Em 2013, quase ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff, apesar de permanecer a primazia de matrículas nas IES privadas, verifica-se pequeno decréscimo no percentual, que passa a 73%, em função principalmente, da implantação do programa governamental de ‘Reestruturação e Expansão das Universidades Federais’ (REUNI)” (MANCEBO, 2015, p. 3).

movimento ocorrido a partir da reforma administrativa realizada no governo FHC e mantida nos governos Lula e Dilma:

a promiscuidade entre o público e o privado vem assumindo novas e variadas formas. Hoje, o fortalecimento da iniciativa privada envolve: (1) a criação de grandes conglomerados, com as incorporações de pequenas instituições por grandes organizações, definindo a tendência de formação de oligopólios (número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado), que passaram a ter o controle do mercado da educação superior do país; (2) a financeirização, com a entrada dos grandes conglomerados na Bolsa de Valores e (3) a internacionalização – com a participação de capital estrangeiro nas mantenedoras ou nas empresas educacionais – e que remete à desnacionalização da educação, no país (MANCEBO, 2015, p. 4).

A partir da reforma administrativa, a expansão da Educação Superior pela via privada vem ocorrendo com financiamento e outras formas de participação do Estado, como isenções fiscais e previdenciárias ou parcerias público-privadas (PPPs), como é o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni),<sup>26</sup> ou com injeção de recursos públicos para manutenção dos alunos, como é o caso do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)<sup>27</sup> (MANCEBO, 2015, p. 5).

O Fies e o Prouni, expandidos nos governos petistas, evidenciam a redefinição do papel do Estado na efetivação do direito a Educação Superior, ampliando o setor privado em detrimento do público. Por meio desses programas, ocorreram grandes transferências de recursos públicos do Estado para o capital educacional privado (LEHER, 2021).

Esse processo de privatização na Educação Superior aprofunda a tendência de transformação da educação num grande negócio a ser comercializado no mercado capitalista, afetando toda a organização do sistema, incluindo a mudança

---

<sup>26</sup> O Programa Universidade Para Todos (Prouni) foi implementado em 2005, por meio da Lei Federal nº 11.096. O objetivo do programa foi promover concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de escolas públicas em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em Instituições Privadas de Ensino (IPES). Os estudos críticos indicam que, apesar do discurso de justiça social implícito no programa para garantir o acesso à educação superior para estudantes carentes, o Prouni serviu fundamentalmente como resgate do capital educacional privado no país. As IPES que aderiram ao programa receberam remuneração por vagas ociosas além de várias isenções fiscais que garantiram lucros exorbitantes com a mercantilização da educação superior (MANCEBO, 2015; TELES, 2019).

<sup>27</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado em 1999, no governo FHC, com objetivo de conceder financiamento direto para estudantes de graduação nas IPES. Nos governos de Lula e Dilma, a lógica privatista do Fies não foi apenas mantida, como também ampliada (MANCEBO, 2015; TELES, 2019).

de estudantes para clientes consumidores e o fortalecimento de relações capitalistas no interior das instituições que passam a reproduzir relações sociais de tipo neoliberais, como a concorrência, a competitividade, o ranqueamento, a meritocracia, etc. São mudanças que aproximam as IES públicas e privadas das práticas instrumentais e utilitaristas defendidas na agenda neoliberal para a educação, distanciando a educação da reflexão crítica de potencial emancipadora.

As contradições do modelo econômico brasileiro posto em prática durante os governos petistas, que foram observadas por Singer e Loureiro (2016) em diversas políticas (na indústria, no campo, na habitação, na cultura, nas políticas sociais, entre outras), também estiveram presentes nas políticas avaliativas desenvolvidas para a Educação Superior.

Conforme demonstrado nos capítulos seguintes, o Sinaes, criado em 2004, em especial o Enade, exame constituinte desse sistema, também combinou elementos contraditórios do modelo econômico brasileiro (desenvolvimentismo fraco com neoliberalismo). Inicialmente pensado na concepção de qualidade social de educação, o Sinaes distanciou-se da proposta inicial e, a partir de 2007, passou a desempenhar papel de destaque na reprodução da racionalidade neoliberal da concorrência, legitimando a concepção de qualidade de mercado.

A seguir será priorizado o histórico das políticas de avaliação da Educação Superior desenvolvidas no Brasil, ao longo do tempo, com recorte no Sinaes implementado em 2004. Essa contextualização permite compreender as interfaces entre as políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro e as concepções de qualidade em disputa nos programas e sistemas de avaliação.

## **2 PANORAMA HISTÓRICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

Este capítulo contextualiza as políticas de avaliação na Educação Superior que foram formuladas e implementadas no Brasil, a partir da década de 1980, ganhando expressão no Exame Nacional de Cursos (Provão), criado em 1995, e no Sinaes, sistema esse implementado em 2004, ao qual o Enade está integrado. A contextualização dessas políticas permite compreender possibilidades, limites, desafios, tensões e, de forma mais ampla, estudos realizados no campo da avaliação educacional e dos aspectos regulatórios criados pelo Estado brasileiro, que atuou na reprodução da racionalidade neoliberal da concorrência em diferentes governos.

Conforme apresentado no Capítulo 1, o Estado tem uma atuação importante no neoliberalismo, principalmente ao garantir a moldura jurídica-institucional responsável pela expansão da ética empresarial da concorrência para as demais instituições, incluindo as instituições educacionais.

Verificou-se que na educação a absorção da governamentalidade neoliberal por parte do Estado se traduz no Estado avaliador (AFONSO, 2009; BARROSO, 2005), que passa a ser responsável por instituir programas e sistemas de avaliação, criando critérios de qualidade comprometidos com interesses de mercado. O Estado avaliador, estimulado pelas agências internacionais, preocupa-se com a imposição de currículos comuns e com o controle dos resultados individuais aferidos em testes padronizados de desempenho que possibilitam a comparação, a competição e a concorrência entre cursos e Instituições de Educação Superior (IES), princípios essenciais ao mercado.

Na primeira seção, apresentam-se as primeiras experiências de avaliação na Educação Superior desenvolvidas entre o início da década de 1980 e meados da década de 1990, que, apesar de colocarem a avaliação na agenda das políticas públicas, não foram duradouras nem se firmaram como políticas de Estado.

Procurou-se, na segunda seção, sintetizar as transformações observadas na Educação Superior, a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com destaque para as informações acerca da expansão das instituições, de cursos e de matrículas. A expansão e a diversificação no atendimento das IES se

intensificaram a partir dos governos Lula (2003-2010), reduzindo o percentual de crescimento no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), e nos governos posteriores.

Na terceira seção, priorizou-se o Provão, considerado como primeira experiência efetiva de política de regulação e avaliação na Educação Superior. Sob a racionalidade neoliberal, esse exame se insere na opção privatista do modelo brasileiro de Educação Superior, intensificado na década de 1990, sob o governo FHC.

A quarta seção apresenta os marcos regulatórios que criaram as condições legais para a formulação e implementação do Sinaes no governo Lula, adotados como referência para a avaliação e regulação da qualidade das IES públicas e privadas.

Por fim, na quinta seção analisa-se a concepção de avaliação e regulação que deu origem ao Sinaes, em 2004, observando as mudanças nesse sistema ao longo do tempo, em função dos indicadores de qualidade de mercado criados a partir de 2007.

## **2.1 As primeiras experiências de avaliação na Educação Superior brasileira (1983-1995)**

As pesquisas no campo da avaliação na Educação Superior demonstram que as políticas do Estado para avaliar a qualidade das IES e dos cursos de graduação no Brasil são recentes. Embora não seja objetivo deste trabalho aprofundar na história dessas políticas de avaliação anteriores ao Sinaes, se faz necessária uma breve contextualização das principais propostas desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC).

Constata-se que as primeiras experiências de avaliação na Educação Superior desenvolvidas entre o início da década de 1980 e meados da década de 1990 não foram duradouras nem se firmaram como políticas de Estado. Entretanto, os estudos e as proposições advindas das experiências desse período foram importantes para inserção da temática da avaliação das IES na agenda das políticas públicas.

De acordo com Rothen e Santana (2018), o primeiro movimento no sentido de avaliação das instituições e cursos de Educação Superior no Brasil foi observado a partir de 1977, “com a avaliação dos Programas de Pós-graduação pela

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)” (ROTHEN; SANTANA, 2018, p. 28).

Esse movimento teve como objetivo perceber as implicações da Reforma Universitária de 1968<sup>28</sup> sobre as universidades que passavam por grandes transformações em virtude da Lei nº 5.540/1968 (FREITAS, 2010). Entretanto, os estudos demonstram que a avaliação implementada pela Capes visou os programas de pós-graduação e seus respectivos cursos, sendo que o interesse do MEC em implementar a avaliação nos cursos de graduação ocorreu somente a partir da década de 1980 (FREITAS, 2010; ROTHEN, SANTANA, 2018).

Dessa forma, no âmbito nacional, os estudos em torno da necessidade de uma proposta de avaliação se intensificaram no interior do MEC, a partir do “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (Grupo Gestor da Pesquisa), em 1983, que tinha como objetivo avaliar a gestão das IES (ROTHEN; SANTANA, 2018, p. 29).

As pesquisas realizadas entre 1983 e 1985 resultaram na primeira experiência formal de avaliação da Educação Superior, por meio do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), que foi proposta pelo então Conselho Federal de Educação (CFE), hoje Conselho Nacional de Educação (CNE). Segundo Freitas (2010), o Paru atuou em busca de um diagnóstico da Educação Superior, por meio da aplicação de questionários a estudantes, dirigentes universitários e docentes. O programa buscou verificar as vantagens e os problemas existentes nos diversos cursos e instituições, a partir da Reforma Universitária de 1968 (FREITAS, 2010).

Em 1985, no governo do presidente José Sarney (1985-1990), foi criada no MEC uma comissão de “notáveis” para propor uma reforma universitária que incluísse um sistema de avaliação e controle do desempenho dos cursos e das instituições. No ano seguinte foi instituído o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), que buscou, de modo mais objetivo, implantar uma modalidade de avaliação de desempenho das universidades. De acordo com Barreyro e Rothen (2006), a proposta do Geres buscou associar o financiamento das

---

<sup>28</sup> A respeito da Reforma de 1968, verificou-se a existência de posicionamentos contraditórios, o que evidencia seu caráter paradoxal. Segundo Martins (2009), por um lado, modernizou as IES que gradualmente incorporaram as modificações acadêmicas propostas, entre as quais o fim das cátedras vitalícias, a introdução do regime departamental, a institucionalização da carreira acadêmica com progressão vinculada à titulação acadêmica. Por outro lado, essa reforma abriu condições para o surgimento do ensino privado predominante no Brasil.

IES a uma avaliação de caráter meritocrático, uma vez que a distribuição de recursos públicos foi atrelada aos resultados apresentados pelas IES nas avaliações.

Dessa forma, o pressuposto meritocrático presente na proposta do Geres acabou gerando forte tensão na comunidade acadêmica, que se opôs à concepção de avaliação apresentada. Entretanto, apesar da extinção do Geres, antes mesmo de se efetivar uma política de avaliação para a Educação Superior, os trabalhos desenvolvidos nesse período foram importantes para as mudanças posteriores e para a estruturação da avaliação que foi se desenhando em atos normativos, a partir da Constituição de 1988, até se efetivar na Lei nº 9.131/1995, com o Exame Nacional de Cursos (ENC) (BARREYRO; ROTHEN, 2008; FREITAS, 2010; ROTHEN; SANTANA, 2018).

Outra proposta em destaque na história da avaliação da Educação Superior brasileira é o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), que se desenvolveu na primeira metade da década de 1990. Diferentemente das iniciativas de avaliação anteriores conduzidas pelo MEC, o Paiub foi uma proposta oriunda das Instituições Federais de Educação Superior e se constituiu sob uma concepção diferente da lógica meritocrática desenhada pelo Geres (DIAS SOBRINHO, 2010a; FREITAS, 2010; ROTHEN; SANTANA, 2018; VERHINE, 2015).

Criado oficialmente em 1993, o Paiub buscou valorizar a participação da comunidade acadêmica na promoção de uma cultura de avaliação formativa no interior das instituições, tendo na autoavaliação institucional sua base, mas, ao mesmo tempo, buscando construir indicadores úteis para o planejamento e a gestão universitária. Dentre as características específicas do Paiub, destacam-se o respeito à diversidade e identidade institucional e a oposição a mecanismos e premiação ou de punição (DIAS SOBRINHO, 2010a).

Entretanto, os estudos demonstram que, apesar da adesão de algumas universidades ao programa e da boa recepção por parte da comunidade acadêmica, os procedimentos previstos no Paiub não garantiram sua implementação, e, na prática, o programa foi abandonado<sup>29</sup> após a criação do Exame Nacional de Curso, em 1995.

---

<sup>29</sup> Entre as limitações do PAIUB, Freitas (2010) destaca o caráter voluntário de adesão que levou muitas IES a não participarem e a visão restrita apenas à avaliação institucional, deixando de lado

## 2.2 As transformações na Educação Superior (1995-2020)

Na década de 1990, a Educação Superior no Brasil enfrentou múltiplas contradições em função das rápidas transformações da sociedade e da crise econômica que afetou o Estado brasileiro:

A Educação Superior teve que responder a desafios ou ao menos ajudar a solucionar problemas tão díspares e importantes, muitas vezes contraditórios, como os da produção da alta tecnologia, formação de mão de obra de alto nível, treinamento para atendimento de demandas imediatas do mundo do trabalho, formação qualificada para ocupações de tipo novo, formação para a inovação, preservação e desenvolvimento da alta cultura, recuperação da cultura popular, educação continuada, formação para o empreendedorismo, promoção da cidadania e da consciência de nacionalidade, inserção no mundo globalizado e compreensão das transformações transnacionais, capacitação de professores de todos os níveis, formação de novos pesquisadores, ascensão social de grupos desfavorecidos, impulso à grande indústria, apoio a pequenos produtores, pesquisa de ponta, tecnologia de baixo custo e de aplicação direta na agricultura e nos serviços, desenvolvimento local, nacional e regional, atendimento às carências de saúde da população, sucesso individual e tantas outras exigências carregadas de urgências e, em todo caso, de difíceis respostas (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 13-14).

Diante da dispersão, das contradições e dos desafios existentes, a Educação Superior no Brasil foi se constituindo e se alargando com a expansão das instituições públicas e privadas, “de diferentes tamanhos e modalidades de financiamento, mantidas pela União, pelos estados e municípios, por grupos religiosos ou empresários privados” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 197).

A expansão e diversificação no atendimento das IES ganhou conotações específicas nos períodos referentes ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e se intensificou a partir do governo Lula (2003-2010), mantendo ligeiro crescimento a partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016), até o ano de 2019,<sup>30</sup> conforme os números registrados na Tabela 2:

---

outras dimensões importantes da avaliação. Já Dias Sobrinho (2010a) destaca as restrições financeiras e a falta de apoio do MEC ao programa.

<sup>30</sup> Em agosto de 2016, Michel Temer assumiu a Presidência, após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, mandato que vigorou até o ano de 2018, quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência.

**Tabela 2 – Números de Instituições de Educação Superior no Brasil e matrículas entre 1995 e 2019, por categoria administrativa (pública x privada)<sup>31</sup>**

Ano	Quantidade de IES			Quantidade de matrículas		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
<b>1995</b>	210	684	898	700.540	1.059.163	1.759.703
<b>2002</b>	195	1442	1637	1.051.652	2.428.258	3.479.913
<b>2003</b>	207	1652	1859	1.136.370	2.750.652	3.887.022
<b>2010</b>	278	2100	2378	1.461.696	3.987.424	5.449.120
<b>2011</b>	284	2081	2365	1.595.391	4.151.371	5.746.762
<b>2016</b>	296	2.111	2.407	1.990.078	6.058.623	8.052.254
<b>2017</b>	296	2.152	2.448	2.045.356	6.241.307	8.286.663
<b>2018</b>	299	2.238	2.537	2.077.481	6.373.274	8.451.748
<b>2019</b>	302	2.306	2.608	2.080.146	6.523.678	8.603.824

Fonte: Adaptada de MEC/INEP/DEED. Sinopse Estatística da Educação Superior.

Observa-se na Tabela 2 que no período do governo FHC (1995-2002) houve uma pequena retração das instituições públicas em cerca de 7%, enquanto as IES privadas superaram o dobro (passando de 684 para 1.442). No período do governo Lula (2003-2010), houve aumento das IES públicas em cerca de 34%, enquanto as privadas cresceram 27% (1.653 para 2.100). No período referente ao governo Dilma (2011-2016), manteve-se a expansão da oferta da Educação Superior em torno de 4% nas IES públicas e 11% nas privadas. Já o período entre 2016 e 2019 registrou um crescimento das IES públicas em torno de 2%, enquanto nas privadas esse aumento foi de aproximadamente 9%. Constata-se no período 1995-2019 que a expansão das IES públicas se deu em torno de 43%, enquanto as privadas registraram aumento em torno de 245%.

Em relação ao total de matrículas na Educação Superior, entre 1995 e 2019, a Tabela 2 registra um aumento de cerca de 388%, sendo que nas IES públicas esse aumento foi de cerca de 197%, enquanto nas privadas foi de aproximadamente 515%. Portanto, a significativa expansão de matrículas na Educação Superior no período registrado no quadro se deu prioritariamente por via das instituições privadas, evidenciando a opção privatista do modelo brasileiro de Educação Superior.

Em 2010, Dias Sobrinho já observava que a expansão e diversificação no atendimento criou muitos desafios para a Educação Superior, entre os quais:

<sup>31</sup> Na Tabela 2, optou-se pelos dados referentes ao primeiro e último ano de governo dos presidentes FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, no caso deste último até o Censo de 2019.

altas taxas de evasão e de ociosidade, deficiências de formação nos níveis escolares anteriores, ocorrência em muitos casos de baixa qualidade de ensino, pesquisas limitadas a poucas instituições, precárias instalações físicas, grande contingente de professores improvisados e sem formação adequada ao magistério superior, elevados índices de pobreza, desigualdades regionais etc. (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 198).

Esse processo de expansão também promoveu mudanças qualitativas na Educação Superior, principalmente em relação a enorme diferenciação de finalidades e objetivos comuns que a Educação Superior tradicionalmente preservava. Dias Sobrinho (2010a) observou a influência dos valores e princípios mercadológicos sobre a Educação Superior, resultado da opção pela expansão via instituições privadas. Segundo ele,

A Educação Superior é levada a assumir uma função mais orientada ao individualismo possessivo e ao pragmatismo econômico que aos ideais do conhecimento universal, da pertinência e da justiça social. Isto equivale a dizer que o conhecimento e a formação estão crescentemente perdendo seus sentidos de bens públicos e direitos de todos e adquirindo mais e mais o significado de bens privados para benefício individual (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 199).

A mudança qualitativa na Educação Superior se evidencia também no acesso, possibilitando maior diversificação no perfil de estudantes que entram nas IES, com destaque para o aumento da população pobre, tradicionalmente excluída desse nível de ensino. Se, por um lado, essa mudança favoreceu o combate ao elitismo da Educação Superior ainda vigente no Brasil, por outro, trouxe novos desafios quantitativos e qualitativos às IES, principalmente devido ao déficit de formação acadêmica anterior dos estudantes e às condições socioeconômicas dessa população mais pobre (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 198).

Entretanto, os estudos demonstram que a expansão das IES ocorreu sem a preparação em termos de infraestrutura física e financiamento adequado, o que contribuiu para organização inadequada de atendimento em muitas instituições, comprometendo conseqüentemente a qualidade necessária à formação dos estudantes.

A opção pela expansão privada da Educação Superior trouxe como consequência uma diversificação no atendimento que obedece à lógica empresarial,

transformando a educação num campo de possibilidades de negócios e expansão capitalista:

O segmento mercantil da educação superior passou a tratar o estudante como cliente e a intensificar no sistema as lógicas de mercado: competitividade, custo-benefício, lucro, venda de serviços, oferta transnacional e virtual etc. Por sua vez, o estudante dessas instituições, agora transformado em consumidor, passou a ter ampla gama de opções de ofertas de serviços educativos e a poder escolher o curso que se coaduna com seus interesses e recursos, objetivando obter o título ou o diploma que lhe dê melhores condições para competir na faixa do mercado que corresponde às suas expectativas e possibilidades (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 200).

Dias Sobrinho (2010a) apresenta uma síntese importante para se compreender as mudanças na Educação Superior, observadas a partir do final da década de 1990:

[...] diversificação de modelos organizacionais (diversos tipos de provedores, estilos administrativos, tamanhos, finalidades, compromissos etc.); diferenciação dos perfis estudantis (democratização do acesso, aumento de matrículas e titulação de mulheres, ampliação das faixas etárias dos estudantes; incremento da formação profissionalizante (ênfase no setor de serviços, em detrimento da formação para a cidadania crítica e participativa); aumento do prestígio das ciências aplicadas e tecnologias, que produzem o chamado “conhecimento útil”, de interesse mercadológico, e crescente desvalorização das humanidades; improvisação do corpo docente e desprofissionalização do magistério superior; deslocamento da autonomia dos fins para os meios e da universidade para as agências de controle ministeriais; crescente controle dos fins e flexibilização dos meios; diversificação das fontes de financiamento; aumento dos mecanismos de prestação e vendas de serviços e “quase-mercado” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 200).

Segundo o autor, são mudanças influenciadas em muitos aspectos por organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que conferiram ampla hegemonia ao neoliberalismo na América Latina.

Nesse contexto de mudanças significativas observadas na Educação Superior, os sistemas de avaliação desempenharam um papel fundamental na definição de qualidade das IES e dos cursos de graduação, com a atuação decisiva

do Estado nos processos regulatórios e avaliativos. Nesse sentido, tanto o Provão, criado em 1995, como o Sinaes, criado em 2004, surgem com objetivos, intenções e desafios de avaliar a qualidade da Educação Superior.

### **2.3 O Exame Nacional de Cursos – Provão (1995-2003)**

No período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve estímulo ao setor privado no processo de expansão das IES e contingenciamento para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) (DIAS SOBRINHO, 2010a). Segundo o autor, o MEC buscou organizar a expansão e a oferta por meio de políticas públicas favoráveis ao mercado e ao setor empresarial. Diante das demandas existentes, o Estado brasileiro desenvolveu um aparato legal para dar sustentação à expansão quantitativa e à diversidade da oferta. Conforme destaca Dias Sobrinho, nesse período,

a avaliação se tornou um instrumento importante para informar o mercado de trabalho a respeito da qualidade e do tipo de capacitação profissional que os cursos estavam oferecendo, bem como para indicar as IES que estariam mais ajustadas às exigências da economia (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 202).

A racionalidade economicista e tecnocrática estimulada no neoliberalismo teria, portanto, formatado o modelo de avaliação adotado pelo Estado brasileiro no governo FHC, sob forte influência dos organismos internacionais e agências multilaterais. Dessa forma, o neoliberalismo acabou condicionando o modelo de avaliação adotado pelo Estado na Educação Superior, transformando os exames padronizados em instrumentos privilegiados de controle, de reforma e de definição da qualidade da educação nos cursos de graduação.

Segundo Rothen e Santana (2018), a política de avaliação no governo FHC estava em consonância com as políticas de reforma de Estado, que tinham como objetivo promover a diminuição da ação estatal em relação aos serviços públicos com transferência desses serviços para agentes privados. Nesse modelo de reforma, o papel do Estado consistiria em regular e avaliar a oferta dos serviços públicos.

No governo FHC, o Estado valorizou a dimensão política de controle em detrimento da dimensão pedagógica da avaliação. Verificou-se que,

Para os defensores da privatização, a avaliação deve ser um mecanismo que dê transparência para a relação entre ofertadores e consumidores da educação e regule o livre mercado da educação. Por outro lado, o Estado, além de se desobrigar de ampliar o orçamento público para efeitos de ampliação do sistema, assegura, através da avaliação, o controle sobre os resultados e sobre as finalidades e fornece à sociedade, especialmente ao mercado, as informações em forma de escalas de qualidade dos serviços educacionais que estão sendo oferecidos (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 203).

Foi com essa lógica de mercado que o governo FHC implementou o Exame Nacional de Cursos, mais conhecido como Provão, transformando a avaliação da Educação Superior num instrumento de controle útil à racionalidade neoliberal da concorrência.

O Provão foi criado em 1995, pela Lei nº 9.131/1995, e aplicado pela primeira vez em 1996, por iniciativa do então ministro da Educação Paulo Renato Souza, e vigorou até o ano de 2003. De acordo com essa lei, o Provão teria por objetivo se constituir numa ferramenta para melhoria da qualidade da Educação Superior. O artigo 3º da referida lei estabelecia que

[...] o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. § 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o *caput* incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação (BRASIL, 1995).

O Provão foi um exame nacional de grande escala aplicado aos estudantes concluintes de áreas pré-selecionadas anualmente pelo MEC. Além da prova que buscava aferir os conhecimentos e competências dos estudantes de graduação, a legislação estabelecia que o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que se dava por meio de visitas de comissões externas aos cursos, seriam os outros instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, embora, na prática, perdessem em relevância para o Provão (DIAS SOBRINHO, 2010a).

O resultado do desempenho dos estudantes no Provão servia de medida de qualidade dos cursos de graduação. Entre 1996 e 2001, os critérios estatísticos adotados no exame classificavam os cursos em uma escala conceitual que variava de A a E. Os cursos correspondentes aos 12% de mais alta pontuação recebiam médias A, os 12% de menor pontuação recebiam nota E. Os 18% abaixo dos cursos de nota A recebiam nota B, os 18% acima dos cursos E recebiam nota D. No centro da distribuição sobravam os 40% dos cursos, aos quais a nota C era atribuída. A partir de 2001, houve uma alteração estabelecendo a distribuição dos cursos baseada no desvio padrão, e, em 2003, o resultado de cada curso passou a ser definido em função das médias das notas dos estudantes (DIAS SOBRINHO, 2010a).

Verificou-se que no Provão a atribuição das notas estava atrelada às comparações entre cada IES e ao restante da distribuição das instituições na escala. As notas informavam quem se situava em que ponto de uma distribuição, cuja média era derivada da própria distribuição, um procedimento usual em estatística, quando não há uma métrica predefinida para atribuir resultados (CASTRO, 2001).

Segundo Rothen e Barreyro (2011), a concepção de avaliação adotada no Provão não foi explicitada, e o processo de sua implementação foi caracterizado por atos normativos em resposta às críticas tecidas pela comunidade acadêmica, sindicatos e movimentos estudantis.

A partir da criação do Provão, o MEC passou a emitir documentos que buscaram definir os indicadores de qualidade da educação ofertada pelas diversas IES. De acordo com Dias Sobrinho (2010a), o Decreto nº 2.026/1996 privilegiou os seguintes indicadores:

taxas brutas e líquidas de matrícula, disponibilidade de vagas para novos alunos, taxa de evasão e de aprovação, tempo médio de conclusão do curso, níveis de qualificação docente, razão aluno/professor, tamanho médio das classes, custo por aluno, percentual dos custos da educação superior no total gasto com educação pública, percentual do PIB (produto interno bruto) gasto com Educação Superior (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 204).

Esse processo de regulação promovido pelo Estado no governo FHC despertou um acirrado debate entre favoráveis e contrários à utilização do Provão como instrumento privilegiado na definição da qualidade na Educação Superior.

Dentre os argumentos favoráveis, destacam-se mais transparência acerca da formação dos estudantes e objetividade da avaliação oriunda da qualidade das provas construídas por especialistas organizados em comissões que dão rigor ao processo avaliativo (CASTRO, 2001).

Os entusiastas do exame acreditavam que a qualidade técnica dos instrumentos de avaliação produziria melhoria na qualidade da educação, aumento da eficiência e eficácia e transparência nas práticas desenvolvidas nas IES, informando a sociedade quais instituições se enquadrariam nos padrões de qualidade desejados. Dessa forma, os resultados do Provão passaram a ser utilizados para as ações regulatórias de credenciamento e recredenciamento dos cursos (CASTRO, 2001).

Por outro lado, inúmeras críticas foram tecidas a esse exame, principalmente devido ao seu caráter economicista e simplificador diante da complexidade implícita ao fenômeno da educação. Dias Sobrinho (2010a) sintetizou algumas dessas críticas existentes no campo da avaliação:

O Provão teve o mérito de colocar a avaliação na agenda da educação superior e da própria sociedade brasileira. Mas podem-se identificar importantes equívocos conceituais, técnicos e políticos e deficiências de vários tipos: restringir o fenômeno da avaliação a alguns instrumentos de medição; reduzir a aprendizagem a desempenho e educação a ensino; restringir os fins de formação integral, crítica e reflexiva à capacitação técnico-profissional; confundir desempenho de estudante com qualidade de curso; não construir um sistema integrado nem estabelecer os critérios de qualidade; não respeitar a autonomia didático-pedagógica; desconsiderar elementos importantes de valor e de mérito das instituições, para além do desempenho estudantil em uma prova; não oferecer elementos seguros para os atos decisórios das instâncias administrativas centrais e tampouco oferecer informações confiáveis à sociedade; abafar a autoavaliação nas instituições; favorecer a expansão privada e o enfraquecimento dos sentidos públicos e sociais da educação; ser um instrumento autoritário, imposto de cima para baixo sem discussão na sociedade e participação da comunidade acadêmico-científica (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 206).

Com o Provão, a avaliação assumiu um caráter mais político do que pedagógico, principalmente porque não se preocupou em avaliar a complexidade do fenômeno educativo.

Em busca de uma boa colocação nos *rankings* criados após a divulgação dos resultados pelo governo e pela imprensa, muitas IES buscaram organizar o ensino

em função do exame, o que contribuiu para estimular a racionalidade neoliberal da concorrência no interior das universidades, das faculdades e dos centros universitários. Conforme Dias Sobrinho (2010a, p. 207) “em lugar da formação integral do cidadão profissional, por comodidade e com intuito de obterem vantagens comparativas, muitas IES se dedicaram a ensinar para o exame”, uma lógica que interessava ao setor privado.

Constata-se, portanto, que no Provão a avaliação assume uma função estratégica ao difundir os interesses privatistas na Educação Superior, principalmente por desenvolver metodologias apropriadas ao mercado e à lógica concorrencial. A partir de 2004, o Provão é substituído pelo Sinaes, que, inicialmente, buscou superar a concepção tecnicista de avaliação predominante nas políticas educacionais voltadas para as IES.

#### **2.4 Os marcos regulatórios do Sinaes: LDB (1996) e os Planos Nacionais de Educação (2001-2010, 2014-2024)**

A importância atribuída à avaliação nas reformas promovidas pelo Estado brasileiro pode ser percebida na legislação que regulamenta o sistema educacional em seus diferentes níveis. Nesse sentido, buscou-se analisar os principais documentos que regulamentam a oferta da Educação Superior, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE), com o intuito de apreender as concepções de qualidade que emergem dos marcos regulatórios da Educação Superior no Brasil, sob os quais o Sinaes foi elaborado.

A LDB prevê, em vários artigos, ações de regulação do Poder Público por meio das avaliações externas em busca da qualidade da educação. O artigo 7º regulamenta as ações da iniciativa privada na oferta do ensino com “avaliação da qualidade pelo Poder Público”. O artigo 9º garante a incumbência da União de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” e “assegurar processo nacional de avaliação das IES, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”, assim como “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das

instituições de Educação Superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

Sem especificar critérios, programas ou variáveis que possam ser adotadas nas avaliações, ou apresentar uma concepção definida de qualidade, a LDB prevê a atuação da União, em colaboração com os estados, no estabelecimento de padrões de desempenho esperado para os diversos níveis de ensino, a serem adotados como referência nos processos nacionais de avaliação e currículo.

Especificamente para a Educação Superior, a LDB, no capítulo IV, vincula a autorização e o reconhecimento dos cursos aos processos de avaliação realizados pelo Estado. De acordo com o artigo 46,

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências (BRASIL, 1996).

Constata-se, dessa forma, que a atuação do Estado na regulação, controle e fiscalização das IES está prevista na LDB, sendo a avaliação um instrumento privilegiado nesse processo. O documento criou as condições legais para a criação de um sistema nacional de avaliação que ocorreu posteriormente, em 2004, com o Sinaes.

A vinculação da ideia de qualidade da Educação Superior à avaliação das IES, de cursos e de desempenho dos estudantes também está presente no PNE (2001-2010 e 2014-2024). A proposta de organizar o Plano remonta à década de 1930 (ZANFERARI; ALMEIDA, 2019), porém só tomou corpo com a aprovação do Congresso Nacional, em dois contextos históricos distintos, na forma das Leis nºs 10.172, de 2001, e 13.005, de 2014.

Apesar das especificidades desses dois documentos e dos contextos históricos nos quais esses foram elaborados, a criação desses planos teve como finalidade dirigir as políticas educacionais por um período de 10 anos, bem como articulá-las com a formação de um Sistema Nacional de Educação (ZANFERARI; ALMEIDA, 2019).

Os planos surgiram com o intuito de criar metas e diretrizes capazes de orientar as ações referentes à educação brasileira. Destacam-se, ainda, as intenções democráticas que nortearam os processos de criação do PNE, por meio do envolvimento das esferas de poder municipais, estaduais, nacionais, além de diversos atores e agentes da sociedade civil envolvidos na Conferência Nacional de Educação (CNE). As CNEs foram consideradas como espaços de debates, elaboração, planejamento e avaliação de ambos os planos e, por seu caráter operacional, submetidas à aprovação do Congresso Nacional, permitiram à sociedade civil, com ressalvas, acompanhar e avaliar a consecução das políticas educacionais.

O conflito de interesses entre segmentos sociais distintos envolvidos nas CNEs não impediu que se chegasse à elaboração dos PNEs 2001-2010 e 2014-2024, com a definição de diretrizes, metas e estratégias, tendo como foco a construção de políticas e programas que objetivassem a melhoria da educação no Brasil. Nesse sentido, apesar de a análise do processo histórico da criação do PNE não ser o foco desta investigação, considerou-se relevante analisar esses dois documentos, a fim de compreender a importância que esses atribuem a avaliação para aferir a qualidade na Educação Superior.

O PNE 2001-2010 é anterior à criação do Enade e do Sinaes, que ocorreu em 2004. Entretanto, o desejo de se elaborar um sistema nacional de avaliação da Educação Superior como condição para melhorar a qualidade da educação nesse nível de ensino já estava previsto nas metas 6, 7, 8 e 9 do plano:

6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.
7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.
9. Estabelecer sistema de recredenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação (BRASIL, 2001).

O desejo manifesto no PNE 2001-2010 de fortalecer as avaliações externas em busca de padrões de qualidade para a Educação Superior se concretizou na posterior criação do Sinaes e do Enade em 2004.

A defesa de um exame nacional para aferir a qualidade da Educação Superior está presente, ainda de forma mais objetiva, no PNE 2014-2024. Elaborado 10 anos após a criação do Sinaes e do Enade, esse plano contemplou as políticas de avaliação que vinham sendo implementadas desde a LDB. Em relação a esse plano, “A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal”. Com essa mudança, os planos plurianuais de educação dos governos passaram a adotá-los como referência para formulação das políticas públicas. O plano também passou a ser “considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento”. Portanto, “o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distritais e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução” (BRASIL, 2014, p. 5).

No PNE 2014-2024, a vinculação da ideia de qualidade da educação aos resultados dos alunos nos exames está mais explícita do que no plano anterior. Em relação à Educação Superior, a importância das avaliações e exames nacionais para a melhoria da qualidade da educação é destacada nas estratégias das metas 12, 13 e 15, conforme Anexo B.

As informações do Anexo B evidenciam a sintonia entre a agenda de valorização das avaliações nas políticas públicas e as metas e estratégias adotadas no PNE em busca da qualidade na Educação Superior. Na estratégia 13.8, por exemplo, o PNE corrobora a ideia de qualidade dos cursos associada ao desempenho dos estudantes no Enade, ao estipular metas ambiciosas em busca da elevação das notas dos estudantes no exame.

Dentre as estratégias para o cumprimento dessa meta, pode-se indicar: aperfeiçoar o Sinaes, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão (Estratégia 13.1); induzir processo contínuo de autoavaliação das IES, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas,

destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente (Estratégia 13.3); promover a melhoria da qualidade dos Cursos de Pedagogia e licenciaturas (Estratégia 13.4); e elevar o padrão de qualidade das universidades, visando a realização de pesquisa institucionalizada de modo articulado a programas de pós-graduação *stricto sensu* (Estratégia 13.5).

Constata-se que o PNE 2014-2024 legitimou a concepção presente no Sinaes que vincula a qualidade dos cursos e das instituições a indicadores definidos por esse sistema, ao qual o Enade desempenha função estratégica por aferir competências dos estudantes em testes padronizados.

## **2.5 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (2004-2020)**

O Sinaes foi implantado em 2004 (Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004), com o intuito de criar um sistema nacional de avaliação capaz de oferecer um diagnóstico sobre as IES, os cursos e a aprendizagem dos estudantes. Nos documentos oficiais, o Sinaes é apresentado como um sistema de avaliação construído numa concepção emancipatória<sup>32</sup> e regulatória<sup>33</sup> em busca do fortalecimento da autonomia universitária (BRASIL, 2003, 2004, 2006, 2009a).

Com o objetivo de regulamentar o sistema nacional de avaliação dos cursos e das IES, a Lei nº 10.861/2004 estabelecia que:

Art. 1º Fica instituído o SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de

---

<sup>32</sup> De acordo com o documento elaborado pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), em 2003, o modelo de avaliação francês é definido como avaliação emancipatória, uma vez que busca ir além da medição e de aspectos performáticos de desempenho, resultados, *rankings* e competição. Nessa perspectiva, prevalece a concepção social de qualidade com respeito ao processo educacional, à autonomia e à criatividade das IES, que devem estar comprometidas com as demandas sociais democráticas, com a cidadania, a pluralidade, a diversidade e outros valores e princípios necessários à superação das desigualdades sociais: “Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor” (MEC, 2003, p. 12).

<sup>33</sup> O documento da CEA define o modelo de avaliação norte-americano como avaliação regulatória. Nessa perspectiva, priorizam-se eficiência, eficácia, efetividade, princípios e valores pensados na lógica de mercado com a sobreposição dos aspectos técnicos da avaliação em busca de mensuração de resultados e estímulos a *rankings* e à competição: “Sua ênfase recai sobre indicadores quantitativos que promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis” (MEC, 2003, p. 12).

seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2004).

A leitura das informações disponíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)<sup>34</sup> e dos documentos produzidos no início do processo de implementação do Sinaes permite conhecer as intencionalidades de seus formuladores. Entre os objetivos presentes no artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 10.861/2004, encontram-se: melhorar a qualidade e orientar a expansão da oferta da Educação Superior; promover aumento permanente da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social da Educação Superior; promover o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES (BRASIL, 2004).

Com o intuito de avaliar as instituições, os cursos de graduação e os estudantes, o Sinaes buscou integrar três modalidades de avaliação: 1) avaliação das IES, em duas etapas – autoavaliação: coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA); e avaliação externa: realizada pelas comissões designadas pelo MEC/Inep; 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG): visitas *in loco* de comissões externas; 3) avaliação do desempenho de estudantes, por meio do Enade (BRASIL, 2003, 2004).<sup>35</sup>

Em relação à primeira modalidade (avaliação das IES), o Sinaes estabeleceu como objetivo identificar o perfil e o significado da atuação das instituições, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores (BRASIL, 2004). Para alcançar esse objetivo, foram elaboradas 10 dimensões institucionais, envolvendo o processo de autoavaliação institucional e a avaliação externa. As dimensões estabelecidas pelo Sinaes foram: Dimensão I – Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Dimensão II – Políticas para: Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação; Dimensão III – Responsabilidade Social; Dimensão IV – A Comunicação com a Sociedade; Dimensão V – Políticas de Pessoal e Carreira; Dimensão VI – Organização e Gestão da Instituição; Dimensão VII – Infraestrutura Física;

---

<sup>34</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinaes>. Acesso em: 11 mar. 2021.

<sup>35</sup> De acordo com Dias Sobrinho (2010a) e Verhine (2015), embora o Sinaes tivesse instituído três modalidades ou componentes distintos de avaliação – avaliação institucional (Avalies), avaliação de cursos (ACG) e avaliação do desempenho estudantil (Enade) –, o elemento central do Sinaes seria a instituição em busca do cumprimento científico e social dos processos de construção de conhecimentos.

Dimensão VIII – Planejamento e Avaliação; Dimensão IX – Política de Atendimento ao Aluno; Dimensão X – Sustentabilidade Financeira (BRASIL, 2004).

Essa avaliação institucional subsidia os processos de credenciamento e de credenciamento das IES, resultando na aplicação de conceitos organizados em uma escala com cinco níveis para cada uma das dez dimensões avaliadas (BRASIL, 2004).

Em relação à avaliação dos cursos, o Sinaes estabeleceu como objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, priorizando três dimensões: 1) Organização Didático-Pedagógica; 2) Perfil do Corpo Docente; 3) Instalações Físicas. A avaliação dos cursos subsidia os processos de autorização, reconhecimento e de renovação de cursos de graduação (BRASIL, 2004).

Essas duas avaliações (institucional e de cursos) utilizam instrumentos de avaliação com lugar de destaque nos processos de avaliação das comissões externas, pois são eles que definem o que é avaliado nessas duas etapas. Esses instrumentos podem ser entendidos como uma lista de verificação para os momentos das visitas *in loco*, orientando e encaminhando as ações de gestão acadêmica (HAAS, PIMENTA, 2018).

Além dessas duas modalidades, o Sinaes instituiu a avaliação dos estudantes por meio do Enade. Dentre os objetivos acerca do Enade encontrados na documentação oficial, destacam-se: contribuir para a avaliação dos cursos de graduação por meio da verificação das competências, habilidades e conhecimentos desenvolvidos pelos estudantes; aferir o desempenho dos estudantes no que se refere ao uso, síntese e integração de conhecimentos adquiridos ao longo do curso; possibilitar aos cursos o acompanhamento dos resultados de suas ações pedagógicas; avaliar comparativamente a formação oferecida pelas IES aos estudantes das respectivas áreas avaliadas (BRASIL, 2004).

O Enade busca avaliar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação, ao desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional e ao nível de atualização com referência à realidade brasileira e mundial (BRASIL, 2004).

Os estudos no campo da avaliação demonstram que o Sinaes foi concebido sob uma concepção diferente dos exames que o antecederam, visando, inclusive, superar a concepção tecnicista, fragmentada, pragmática e limitadora do Provão.

(BARREYRO, 2008; COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020; DIAS SOBRINHO, 2010a, 2010b, 2013; VERHINE, 2015).

A leitura dos documentos acerca do Sinaes também evidencia as intenções de se construir um sistema nacional de avaliação na Educação Superior ancorado na concepção mais global e integradora da avaliação (BRASIL, 2004, 2009a).

De acordo com Dias Sobrinho (2010a), buscou-se, no início da implementação do Sinaes, colocar em prática uma concepção de avaliação integradora de diversos instrumentos e etapas de aplicação, cuja finalidade seria produzir efeitos qualitativos nas IES e alcançar objetivos coerentes e consistentes (DIAS SOBRINHO, 2010a). De acordo com Verhine (2015), o Sinaes buscou aproveitar aspectos das experiências de avaliação e regulação acumuladas no Brasil tanto com o Paiub quanto com o Provão, mas, ao mesmo tempo, foi muito além das iniciativas que o antecederam, pois

prometeu articular avaliação educativa, de natureza formativa, com os processos de regulação (supervisão e fiscalização) exercidos pelo Estado, de forma a respeitar uma série de princípios largamente aceitos, tais como o respeito à identidade e à diversidade institucional, dentre muitos (VERHINE, 2015, p. 604).

Os estudos no campo da avaliação na Educação Superior destacam a complexidade e a dimensão integradora do Sinaes, o qual surgiu em contraposição à concepção de avaliação do Provão, que vigorou no país entre 1995 e 2003.

### **2.5.1 A concepção integradora do Sinaes**

Os estudos sobre o Sinaes demonstram que as críticas dirigidas pela comunidade acadêmica ao Provão foram incorporadas na formulação inicial desse sistema (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020; DIAS SOBRINHO, 2010a; VERHINE, 2015).

O Provão foi muito criticado devido à opção do MEC pelo modelo verticalizado, sem a ampla participação dos sujeitos que integram as IES, o que teria inviabilizado o debate necessário na implantação do processo complexo de avaliação na Educação Superior. Sobre essa questão, Dias Sobrinho (2010a; 2010b) destaca que o amplo debate ocorrido em 2003, um ano antes da implementação do

Sinaes, pela Comissão Especial de Avaliação,<sup>36</sup> foi importante para sistematizar os problemas existentes no Provão e elaborar um sistema mais complexo e condizente com as especificidades das instituições e dos cursos de graduação.

Uma das críticas relativas ao Provão reside na supervalorização das provas como instrumento privilegiado para definir a qualidade dos cursos, o que deu a ele um “caráter estático e fragmentário”, um exame aplicado num único momento que acabou confundindo desempenho dos estudantes em testes com aprendizado adquirido nos cursos (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 207).

Em contraposição a essa concepção restrita de avaliação, o Sinaes buscou integrar as diversas etapas e modalidades da avaliação, assim como os diversos instrumentos, o que teria dado a ele características de uma avaliação formativa, global e integradora. Além disso, o Sinaes buscou articular avaliação e regulação. Assim,

Com base nos resultados globais da avaliação, e não em um único instrumento, a regulação seria mais confiável, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência essenciais à construção da qualidade do sistema de educação superior. Realizando-se como um sistema coerente, a avaliação poderia efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos da política de Educação Superior. Por isso, o SINAES propôs-se como política de Estado, e não simplesmente de um governo, na perspectiva da construção de um sistema (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 208).

A lógica reguladora da concepção de avaliação instituída pelo Sinaes se evidencia no conjunto articulado de instrumentos de avaliação nas diversas modalidades, nos processos de avaliação internos às IES, nas condições de oferta e de ensino e nos indicadores referentes ao desempenho dos estudantes ao longo do processo de formação, além dos dados cadastrais e do Censo. Esse conjunto integrado produz “informações e pareceres para constituírem as bases dos atos regulatórios a serem praticados pelo Conselho Nacional de Educação e pelas

---

<sup>36</sup> A Comissão Especial de Avaliação foi nomeada no primeiro ano do governo Lula, pelo então ministro da Educação Cristovam Buarque, com objetivo de realizar diagnóstico e análise dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo da avaliação e regulação da Educação Superior. Após amplo debate, a proposta inicial com o nome de Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes) foi enviada à Câmara dos Deputados, onde sofreu alterações com a Medida Provisória nº 147/2003. Essa medida foi reeditada em 2004, com a substituição do ministro Cristovam Buarque por Tarso Genro e convertida na Lei do Sinaes (10.861/2004) (BRASIL, 2004; HAAS; PIMENTA, 2018; ROTHEN; SANTANA, 2018).

instâncias respectivas do MEC” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 209). Dessa forma, diferentemente do Provão, no Sinaes

A aliança orgânica entre a regulação – prerrogativa do Estado, praticada no Brasil nas modalidades de credenciamento e recredenciamento periódico das IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos – e a avaliação, integrada por múltiplos instrumentos, organizada pelo INEP e contando com a participação da comunidade acadêmico-científica, das autoridades das IES e de membros da comunidade civil, constitui o eixo estruturante da construção de um Sistema Nacional de Educação Superior (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 209).

Constata-se, dessa forma, que o Sinaes é um sistema de avaliação mais complexo do que o Provão, pelo fato de combinar regulação e avaliação formativa, tendo em vista contribuir para a formação integral dos cidadãos, não se restringindo à intencionalidade mercadológica do exame anterior. Dias Sobrinho (2010a) destaca a concepção de educação como direito social que fundamentou a formulação e implementação do Sinaes, “cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 209).

Diferentemente do Provão, o Sinaes buscou integrar aspectos quantitativos (construção de indicadores estatísticos como testes estandardizados, censitários ou amostrais, número de alunos/professores; relação ingressos/egressos; qualificação/dedicação/titulação de professores e equipamentos físicos; laboratórios; bibliotecas e outros, gerando números para análise e comparações) e qualitativos (autoavaliação; entrevistas; questionários; o envolvimento da comunidade; a prática de gestão; análise curricular, de projetos, planos de cursos e outros, envolvendo aspectos subjetivos) (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020; DIAS SOBRINHO, 2010a).

Constata-se, desse modo, que o Provão emergiu do contexto de políticas públicas do governo FHC (1995-2002), com intencionalidades de modernização do Estado, mas que se materializaram em ações que priorizaram o serviço público não estatal. São políticas públicas que seguiam as orientações neoliberais dos organismos e agências internacionais para a Educação Superior, entre as quais destacam-se:

redução do financiamento público das IES federais; a modificação do papel do Estado de financiador para avaliador; a ampliação das parcerias público-privadas; o crescimento dos processos de mercantilização e privatização; o incentivo às fontes alternativas de financiamento; diferenciação e a competitividade entre instituições; a expansão a baixo custo; a ampliação do ensino a distância; a implementação de sistemas de avaliação por desempenho; as mudanças no trabalho docente centradas na produtividade; e a formação para atender às demandas do mercado de trabalho (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 6).

Por outro lado, observa-se que o Sinaes emerge das políticas públicas para a Educação Superior no governo Lula (2003-2010), que, embora não tenha promovido a ruptura com a perspectiva econômica que fundamentou o Provão, mantendo a expansão da oferta via instituições privadas, atribuiu um papel ao Estado com características específicas em relação ao governo FHC. Dessa forma, diferentemente do Provão, o Sinaes atua como um instrumento de regulação do Estado, que, a partir de 2004,

apresenta-se como o principal agente na definição de critérios, dimensões e elementos de qualidade. Embora a autoavaliação institucional fosse ao longo destes anos ganhando ora mais, ora menos, presença nos instrumentos do Sinaes, houve uma maior centralização da avaliação, regulação e supervisão por parte do Estado, que assumiu a tarefa de definir, estabelecer e monitorar os parâmetros de qualidade da educação superior (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 6).

Desse modo, a mudança de concepção de avaliação observada no Sinaes associa-se à mudança de contexto político-econômico, com maior participação do Estado na definição de qualidade e com uso estratégico da avaliação para se pensar aspectos pedagógicos sintonizados com a ideia de qualidade social implícita nesse sistema de avaliação. O Sinaes se dá sob outro paradigma de avaliação. Na perspectiva que deu origem a ele,

a educação não é concebida como mercadoria, pois a referência é a sociedade, e o objeto de sua avaliação vai muito além da capacitação para o mercado. O objeto principal passa a ser o cumprimento do mandato social, no que se refere à formação de cidadãos dotados das qualidades ético-políticas e das competências profissionais demandadas pela sociedade democrática. Em outras palavras, o foco central da avaliação da Educação Superior deveria jogar luz sobre o trabalho de formação de sujeitos e a produção e a socialização de conhecimentos de cada IES, tendo em vista o

avanço da ciência, o aprofundamento da democracia e o desenvolvimento sustentável da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 209).

Portanto, o Sinaes surge em contraposição ao modelo mercadológico de avaliação defendido no Provão, sendo um dispositivo de regulação e avaliação que é, ao mesmo tempo, conduzido pelas transformações na sociedade brasileira, mas também indutor dessas mudanças, observadas na economia, na política e na sociedade de forma geral e no interior das IES. Entretanto, apesar das intencionalidades anunciadas na documentação do Sinaes, na prática a tentativa de conciliar a visão emancipatória da avaliação com a visão regulatória tornou o sistema ambíguo em relação aos procedimentos adotados e ao papel exercido pela avaliação (ROTHEN; SANTANA, 2018).

Nesse sentido, torna-se necessário problematizar em que medida a concepção de avaliação global, integradora, formativa e crítica que esteve presente na formulação inicial do Sinaes se manteve nas políticas ao longo do tempo, nos diferentes governos. Os estudos acerca do Sinaes apresentados a seguir demonstram que ocorreram mudanças substanciais na base legal desse sistema que alteraram sua concepção inicial.

### ***2.5.2 A reformulação do Sinaes (2008-2020): a criação de indicadores de qualidade***

O Sinaes trouxe mudanças significativas nas ações de regulação na Educação Superior, especialmente nos processos de avaliação e supervisão. Entretanto, esse sistema vem sendo transformado desde as suas origens, dando a ele um caráter distinto da concepção que o fundamentou.

No estudo realizado sobre a documentação legal produzida pelo Estado nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) Temer (2016-2018) e Bolsonaro (início em 2019), Costa, Oliveira e Gomes (2020) identificaram dois momentos distintos em relação à regulação e regulamentação produzidas nesses períodos.

O primeiro momento refere-se às políticas de avaliação que emergiram do governo Lula com o Sinaes e que estão relacionadas a uma maior centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, ou seja, nesse período o Estado atuou como principal agente regulador com “ênfase em critérios e processos de

controle de qualidade” (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 3). O segundo momento teria se iniciado a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, caracterizado por uma tensão na perspectiva reguladora devido a interesses privados que foram ganhando maior representatividade nos órgãos federais, como o Inep, a Conaes e as secretarias integradas ao MEC. De acordo com esses autores, sob interesses privatistas, esses órgãos assumem a responsabilidade por mudanças orientadas pela flexibilização e facilitação da expansão privada. Essas mudanças iniciadas no governo Dilma se intensificaram nos governos Temer e Bolsonaro, responsáveis por alterações legais e normativas com critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão e aumento do lucro das IES privadas. Dessa forma, o Sinaes vem sendo transformado, perdendo sua concepção original e caminhando no sentido de um sistema de autorregulação que atende aos interesses de mercado, “reduzindo a ação do governo federal nos processos de regulação e supervisão” (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 3).

No governo Lula, o Estado brasileiro, por meio do Sinaes, assumiu o protagonismo “na definição de critérios, dimensões e elementos de qualidade” para a Educação Superior (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 6). Entretanto, mesmo nesse período, o Sinaes passou por mudanças significativas que distorceram sua concepção inicial. Dentre essas mudanças, destaca-se a criação de três indicadores de qualidade: o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Tendo em vista a importância desses indicadores nas transformações do Sinaes, apresenta-se, na sequência, uma análise de cada um deles.

### **2.5.3 O Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)**

No site do Inep, o IDD é apresentado como um indicador de qualidade que visa mensurar o valor agregado pelo curso na formação dos estudantes concluintes, “considerando seus desempenhos no Enade e no Enem como medida *proxy* (aproximação) das suas características de desenvolvimento ao ingressar no curso de graduação avaliado”.<sup>37</sup> Esse indicador tem a pretensão de avaliar a capacidade

---

<sup>37</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores-de-qualidade/indicador-de-diferenca-entre-os-desempenhos-observado-e-esperado-idd>. Acesso em: 11 mar. 2021.

dos cursos em adicionar competências aos estudantes a partir do acúmulo de informações com que estes iniciam seus estudos. Entretanto, para se compreender a lógica e o funcionamento do IDD, torna-se necessário conhecer as mudanças ocorridas desde a sua criação.

De acordo com Verhine (2015), a ideia desse indicador, embora não contemplada no projeto inicial do Sinaes, surgiu logo após a implementação, em 2005, como forma de superar as limitações do Provão, que considerava apenas o desempenho dos estudantes ao final dos cursos e desconsiderava a aprendizagem desenvolvida ao longo do processo de formação. O Provão acabava favorecendo os cursos de IES cujo ingresso teria maiores exigências (maiores notas), selecionando assim estudantes com bom desempenho, ainda que esses cursos não tivessem proporcionado condições mais favoráveis à aprendizagem (VERHINE, 2015).

Dessa forma, com a intenção de corrigir as limitações do Provão, a Lei nº 10.861/2004, que criou o Sinaes, definiu que o Enade devia ser aplicado aos alunos de todos os cursos de graduação ao final do primeiro e do último ano de curso (BRASIL, 2004). O IDD foi então definido como uma medida da diferença entre o desempenho médio obtido no Enade pelos concluintes de cada curso e o desempenho médio que seria esperado ao final do curso para o perfil de ingressantes. Esse indicador de qualidade buscou comparar o desempenho dos estudantes que se formaram, por meio de uma combinação da prova de conhecimentos específicos com a prova de conhecimentos gerais do Enade, com pesos de 75% e 25%, respectivamente, com o desempenho médio esperado dos estudantes que estão iniciando nos respectivos cursos (VERHINE, 2015).

Entretanto, segundo Freitas (2010), a ideia inicial do IDD mostrou-se inviável devido a três escolhas do Inep: 1) opção em adotar processos amostrais na participação do Enade, o que impediu qualquer possibilidade de apreender o “valor agregado” pelos cursos de graduação; 2) definição de que os estudantes ingressantes seriam avaliados ao final do primeiro ano de curso, o que representou um problema, porque essa escolha gerou o que se denomina “efeito institucional”. Isso significa que a diferença na pontuação dos estudantes ingressantes e concluintes não representava a aprendizagem gerada pelo curso; 3) opção por uma nota unificada que incluía, ao mesmo tempo, os resultados dos concluintes e dos ingressantes, o que compromete a comparação entre momentos distintos do curso (FREITAS, 2010, p. 135).

De acordo com Verhine (2015), o Inep introduziu o IDD, em 2005, como tentativa de captar o valor agregado pelos cursos, por meio de procedimentos estatísticos mais sofisticados. Assim, em vez de se fazer uma comparação entre as médias dos estudantes ingressantes e as médias dos concluintes, subtraindo a primeira da segunda,

o IDD buscou medir a diferença entre o desempenho médio dos concluintes de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes do mesmo curso. A estimação baseada em equações de regressão múltipla leva em conta não apenas o desempenho dos ingressantes, mas também o nível de instrução de seus pais e o grau de seletividade do curso (medido através da relação de ingressantes/concluintes), ou seja, a percentagem de ingressantes que concluem a graduação (VERHINE, 2015, p. 5).

Entretanto, apesar da sofisticação estatística, Verhine (2015) destaca que, desde sua origem, o IDD não pode ser considerado um indicador de valor agregado totalmente confiável, pois parte de premissas equivocadas – entre as quais a de que os ingressantes e os concluintes são comparáveis e que os resultados dos ingressantes não foram afetados pelo efeito institucional.

Diante das limitações e das críticas, a partir de 2014, o cálculo do IDD passou a ocorrer para cada estudante que tivesse participado do Enade e do Enem, recuperando-se os resultados do mesmo estudante nos dois exames a partir do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Assim, para captar o valor agregado pelos cursos, passou-se a utilizar os resultados do Enem para medir as competências dos ingressantes e para estimar seus resultados esperados na conclusão do curso.

Por fim, destaca-se que os estudos realizados pelo Inep (BRASIL, 2009b) demonstram uma baixa correlação entre o Enade e o IDD. O Enade indica o nível médio de desempenho dos estudantes do curso de graduação, enquanto o segundo indicador estima o nível médio de aprendizagem que o curso acrescentou em relação ao ganho que se espera ao considerar o perfil dos ingressantes. Os estudos estatísticos do Inep demonstraram que a correlação entre as duas medidas é, aproximadamente, de 0,50, ou seja, uma medida explica somente 25% do outro. Segundo Verhine (2015), isso significa que um curso com desempenho médio alto no Enade pode ter seu IDD baixo, pois, embora alto, o desempenho médio pode estar aquém daquilo indicado pelo perfil esperado dos seus ingressantes.

#### **2.5.4 Conceito Preliminar de Cursos de Graduação (CPC)**

O Conceito Preliminar de Cursos de Graduação (CPC) é outro indicador de qualidade dos cursos de graduação adotado no Sinaes. O cálculo e a divulgação ocorrem no ano seguinte ao da realização do Enade, considerando, além desse exame, o valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta: corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos. A implementação do CPC promoveu, desde o início, um debate acirrado no campo da avaliação entre favoráveis e contrários ao processo de ranqueamento das IES por meio desse indicador de qualidade. Nesse sentido, torna-se relevante conhecer a tensão implícita ao CPC, pois esta nos ajuda a entender as mudanças ocorridas no Sinaes a partir de 2008.

Entre os favoráveis ao CPC, Freitas (2010) e Verhine (2015) afirmam que esse indicador surgiu da complexidade a ser enfrentada pelo Sinaes, que inclui a diversificação e a amplitude do sistema superior de educação e da impossibilidade técnica e operacional de cumprir, a cada três anos, as visitas *in loco* previstas às IES no que se refere à avaliação de cursos. Os autores destacam que, apesar de nobre, a proposta inicial do Sinaes se mostrava inviável desde o início de sua implementação, em 2004. Como exemplo da inviabilidade operacional do Sinaes, os autores destacaram a impossibilidade de se visitar mais de 20 mil cursos e 2.300 IES num prazo de 3 anos, considerando ainda a diversificação do sistema composto por universidades, centros universitários e faculdades. Os autores destacaram ainda a ausência de pessoal em termos quantitativos e qualitativos para a realização das visitas *in loco*, limitações orçamentárias e dificuldades do Inep para oferecer formação aos avaliadores e consolidar a cultura da avaliação na gestão pública. Além disso, o excesso de variáveis e dimensões existentes na proposta inicial do Sinaes praticamente inviabilizava a sua execução (FREITAS, 2010; VERHINE, 2015).

Os argumentos acima coadunam com o posicionamento do MEC, que buscou justificar a necessidade de implementação do CPC e do IGC como forma de aprimorar o sistema de avaliação dos cursos com critérios mais exequíveis.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Parte das justificativas para as mudanças no Sinaes está presente no documento “Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES” (MEC; UNESCO, 2007).

Desse modo, diante dos desafios e das dificuldades para realizar as visitas *in loco*, o MEC optou por criar o CPC como forma de identificar os cursos que se encontravam em situação precárias e de garantir a visita apenas para esses.

Esse indicador de qualidade atribui conceitos aos cursos que variam de 1 a 5, exceto para aqueles sem informação suficiente para o cálculo que recebe o registro “sem conceito”. De acordo com Verhine (2015), os componentes do CPC foram determinados por meio de equações matemáticas que levaram em consideração uma grande quantidade de variáveis e o uso de dados do Enade, do Censo de Educação Superior e do questionário socioeconômico que acompanha o Enade. Houve uma compreensão de que esse índice deveria ser composto de indicadores que contemplassem tanto os insumos de um curso quanto os seus resultados. Dessa forma, referentes aos insumos, na sua elaboração inicial, foram identificados quatro indicadores: 1) infraestrutura e instalações físicas do curso (na opinião dos estudantes); 2) recursos didático-pedagógicos (também na opinião dos estudantes); 3) titulação do corpo docente (porcentagem de doutores); 4) regime de trabalho do corpo docente (porcentagem não horistas) (VERHINE, 2015, p. 8). Já os indicadores de resultados foram os conceitos Enade e IDD. Ainda segundo esse autor, o valor para cada indicador foi também determinado matematicamente, priorizando o peso referente aos resultados (70%), ficando o peso dos insumos com apenas 15%. Diante das críticas, a Conaes buscou ampliar o peso dos insumos para 30%, deixando 70% para o conjunto dos resultados.

Em 2009 o MEC promoveu nova alteração, por meio da Portaria nº 821/2009, reduzindo o peso Enade/IDD de 70% para 60% e aumentando os insumos que compõem o CPC de 30% para 40%. Apesar dessas modificações, verificou-se que o percentual de desempenho é predominante na composição do CPC, o que acabou gerando tensões no campo da avaliação advindas de inúmeras críticas à opção do MEC por priorizar o Enade em detrimento dos insumos.<sup>39</sup>

Apesar das críticas, o MEC argumenta que, a depender dos resultados, o CPC reduz as necessidades de visitas *in loco*, pois os cursos com conceitos 3, 4 ou 5 (níveis adequados) podem solicitar uma avaliação externa, mas esta deixa de ser

---

<sup>39</sup> Atualmente, a composição do CPC segue priorizando o Enade, distribuída da seguinte forma: 30% considerando corpo docente (mestre e doutores) e regime de trabalho – Censo de Educação Superior); 70% relacionado ao Enade (20% conceito Enade, 35% IDD, 15% percepção do estudante sobre seu processo formativo, com base no Questionário do Estudante /Enade). Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-cpc-e-igc-indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-cpc-e-igc-indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/21206). Acesso em: 15 abr. 2021.

obrigatória. Já os cursos com níveis 1 e 2 mantêm a avaliação *in loco* como obrigatória. Dessa forma, em torno de 25% dos cursos precisariam ser visitados, o que torna as avaliações externas *in loco* previstas no Sinaes exequíveis, diferentemente do que estava previsto no sistema antes da implementação do CPC (FREITAS, 2010).

Entretanto, apesar desses argumentos do MEC e dos defensores do CPC, vários autores teceram críticas às mudanças no Sinaes a partir da criação desse indicador. Barreyro (2008) afirma que as mudanças no Sinaes, a partir do CPC e do IGC, não ocorreram em função de problemas operacionais de se avaliarem mais de 20 mil cursos, mas, principalmente, para possibilitar o ranqueamento das IES.

Segundo a autora, a criação desses dois indicadores retoma a lógica mercadológica do Provão, que promoveu a cultura do ranqueamento das IES, mas que vinha sendo superada pelo Sinaes, uma vez que esse sistema buscou integrar três eixos que constituem a avaliação da Educação Superior: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes (BARREYRO, 2008). O problema apontado pela autora reside na supervalorização do eixo desempenho (Enade) em detrimento dos outros dois eixos, o que distorce completamente a concepção do Sinaes. Segundo a autora,

o Enade, como todo exame em larga escala, possui várias limitações, assim como o Provão, e uma delas é a de não permitir a comparabilidade dos resultados entre os cursos avaliados num mesmo ano. Também não permite a comparação entre o mesmo curso avaliado a cada três anos, pois não se utiliza da teoria de resposta ao item, o que permitiria essa comparação. Por ser o Enade apenas *um* dos eixos da avaliação do sistema, chamam atenção o peso e destaque que está tendo na construção desses índices e conceitos (BARREYRO, 2008. p. 866).

Dessa forma, de acordo com a autora, embora o Sinaes tenha mantido os três eixos de avaliação das IES, os indicadores criados em 2008 (CPC e IGC) remontam ao tempo dos *rankings*, “das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da verdade da avaliação da qualidade” (BARREYRO, 2008, p. 867).

Dias Sobrinho (2010a, 2010b, 2013) também observou mudanças no Sinaes a partir de 2008, quando o Enade passou a ser incorporado ao IGC e ao CPC. Segundo o autor, embora a concepção inicial do Sinaes rejeitasse a prática de

classificações das instituições, o sistema acabou favorecendo a elaboração de *rankings* ao prever a escala de cinco níveis para os cursos e para o desempenho dos estudantes no Enade. Conforme o autor,

Além da nota, o ENADE foi incorporando indicadores que vieram a facilitar a elaboração de *rankings*. Dentre eles, o Indicador de Diferença de Desempenho observado e esperado (IDD, 2006), o Conceito Preliminar de Curso (CPC, 2007), obtido a partir de duas questões do questionário de avaliação discente, e o Índice Geral de Curso (IGC, 2007), que corresponde à média dos conceitos da IES em graduação e pós-graduação (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 214).

Ainda segundo o autor, nos relatórios do MEC, a partir de 2008, já se observa a adoção de práticas de *rankings* com base nos resultados dos indicadores do Enade, o que acentua os aspectos quantitativos do Sinaes, em detrimento da dimensão qualitativa do sistema (DIAS SOBRINHO, 2010b).

Dessa forma, apesar do Estado continuar exercendo papel decisivo na regulação da Educação Superior, por meio do Sinaes, a proposta original do exame foi sendo alterada. Na prática, a ideia instituída pelo sistema “de focar centralmente na instituição e de repudiar as práticas de *rankings* não ocorreu” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 218). Conforme o autor:

Paulatinamente, a instituição foi cedendo lugar aos cursos, à avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna não se consolidou em todas as IES e o Enade foi ganhando crescente destaque e autonomia. Na mídia e na sociedade em geral, tornou-se sinônimo de avaliação, em sentido pleno, como ocorrera nos tempos do Provão, como se todo o SINAES se resumisse a esse exame (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 218).

Constata-se, dessa forma, que o CPC e o IGC alteraram a concepção de avaliação introduzida pelo Sinaes, principalmente ao tornar pouco relevante o papel das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) em detrimento da valorização do desempenho estudantil em uma prova e de sua opinião a respeito de alguns poucos itens de questionários (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 216).

Ao analisar essas mudanças, Dias Sobrinho (2010a) observou que os princípios construídos coletivamente em audiências públicas que buscaram respeitar a identidade institucional e a diversidade do sistema superior de educação por meio

de uma concepção dinâmica de avaliação vêm sendo substituídos por uma concepção estática:

A avaliação estática intervém sobre os produtos ou resultados finais, é preponderantemente somativa, objetiva, controladora e tendente a representar uma ordem legal-burocrática. A avaliação dinâmica prioriza o processo, as mudanças que ocorrem em determinados intervalos, as causalidades que levam à compreensão dos resultados e tende a valorizar a dimensão formativa (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 217).

Dessa forma, segundo Dias Sobrinho (2010a; 2010b), as mudanças introduzidas com o CPC estão mais relacionadas à mudança de paradigma de avaliação adotada pelo MEC do que a problemas operacionais utilizados como justificativas para implementação das mudanças. Segundo o autor, de fato, a complexidade do sistema superior de educação, a diversidade e a quantidade de IES existentes são desafios a serem enfrentados pelo Sinaes, uma vez que o sistema é dinâmico e aberto, sendo, portanto, necessárias adaptações para o seu aperfeiçoamento. Entretanto, o caminho escolhido pelo Inep, com aval da Conaes, de supervalorizar o desempenho dos estudantes em detrimento dos demais eixos do Sinaes, “tende a interromper o processo participativo e a retomar o paradigma técnico-burocrático” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 217).

Esse posicionamento crítico também é adotado por Costa, Oliveira e Gomes (2020), que identificaram na criação do IGC e do CPC a tendência em diminuir a importância das avaliações externas *in loco* e das autoavaliações das IES que fazem parte do Sinaes. Também Lacerda, Ferri e Duarte (2016) observaram que, apesar de o Sinaes utilizar dados qualitativos no CPC e no IGC, a nota de desempenho dos estudantes no Enade foi escolhida como principal indicador desse sistema de avaliação, o que evidencia a predominância do aspecto quantitativo e regulatório da avaliação em detrimento do aspecto qualitativo e emancipatório anunciado na documentação do Sinaes (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016).

### **2.5.5 O Índice Geral de Cursos (IGC)**

O Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) é outro indicador de qualidade das IES adotado pelo Inep. Seu cálculo é realizado anualmente e leva em

conta indicadores dos cursos de graduação (CPCs) e dos programas de pós-graduação atribuídos pela Capes. Conforme Freitas (2010), o IGC é calculado com base nas seguintes informações:

média ponderada dos CPCs, componente relativo à graduação nos termos da Portaria 04/08, sendo a ponderação determinada pelo número de matriculados em cada um dos cursos de graduação correspondentes; média ponderada das notas dos programas de pós-graduação obtidos a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no mínimo de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *Stricto Sensu* correspondente (FREITAS, 2010, p. 139).

De acordo com a Portaria Normativa nº 12/2008, que instituiu o IGC, o objetivo desse indicador é subsidiar as comissões externas com informações objetivas e consistentes, contribuindo, dessa forma, para as análises e decisões que compõem os relatórios de avaliação institucional. Por meio do IGC, cada IES recebe de forma sintetizada a qualidade de todos os cursos de graduação, de mestrado e de doutorado (BRASIL, 2008).

Com o posicionamento favorável ao IGC, Verhine (2015) argumenta que, assim como o CPC, esse índice surge das limitações de uma avaliação externa *in loco*. A lei que implementou o Sinaes (Lei nº 10.861/2004) estabeleceu responsabilidades às comissões externas que, ao visitar as IES, atribuem conceitos que variam de 1 a 5 a cada uma das 10 dimensões avaliadas pelo sistema. Caso a IES receba um resultado insatisfatório (conceito final inferior a 3), é obrigada a celebrar protocolo de compromisso que é firmado entre a instituição e o MEC para efetuar as melhorias identificadas como necessárias. A legislação do Sinaes estabelece que o descumprimento do protocolo resulta na aplicação de penalidades, que varia da suspensão temporária de abertura de processos seletivos de cursos de graduação à cassação da autorização de funcionamento da instituição. Diante desse aspecto regulador definido pelo Sinaes, Verhine (2015) argumenta que pesa sob as comissões externas de avaliação uma grande responsabilidade de não apenas dar *feedback* e orientações às IES, pois as consequências desse tipo de avaliação são de grande impacto, podendo afetar a sobrevivência das IES (VERHINE, 2015, p. 12).

Portanto, para Verhine (2015), o IGC foi criado para referenciar os resultados das avaliações efetuadas pelas comissões, e não para eliminá-las. O autor afirma

que, quando o conceito atribuído pela comissão externa de avaliação é muito diferente do atribuído pelo IGC, levantam-se dúvidas sobre o trabalho da comissão, e, dependendo, do caso, o resultado pode ser impugnado. Dessa forma, segundo o autor, a intenção do MEC é garantir objetividade na avaliação institucional, com dados mais objetivos e completos do que os obtidos unicamente pelas comissões de visitas.

Entretanto, vários autores adotam posicionamento crítico em relação ao IGC, defendendo a ideia de que, assim como o CPC, esse indicador deve ser problematizado, uma vez que surge como forma de diminuir a importância das avaliações externas *in loco* e das autoavaliações que fazem parte do Sinaes (BARREYRO, 2008; DIAS SOBRINHO, 2010a; COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020). Além disso, esses autores afirmam que as mudanças introduzidas a partir desses índices alteram a concepção integradora e formativa de avaliação do Sinaes e caminham no sentido de consolidar uma concepção de avaliação burocrática, tecnicista e mercadológica ao priorizar o ranqueamento das IES.

Por fim, os autores afirmam que, ainda no segundo governo Lula, com a criação desses indicadores, na prática, o Sinaes foi deixado de lado. Segundo os autores, aos poucos ocorreram o retorno das práticas centrais do governo FHC, “tais como o ranqueamento de instituições, o uso intensivo da mídia e a criação de instrumento simplificado de avaliação” (ROTHEN; SANTANA, 2016, p. 31).

Portanto, a maior valorização do desempenho dos estudantes na prova do Enade, na composição do CPC e IGC, em detrimento das avaliações institucionais, e a diminuição das avaliações *in loco* (com ampliação da possibilidade de dispensa, observadas na legislação do Sinaes) se configuram como mudanças observadas na concepção de avaliação do Sinaes a partir de 2008.

#### **2.5.6 A sobreposição da concepção regulatória de avaliação no Sinaes**

As transformações observadas no Sinaes, desde a sua implementação em 2004, evidenciam uma tensão oriunda da relação entre avaliação e regulação que são processos distintos, mas que se articulam. Segundo Verhine (2015), a articulação entre esses dois processos varia em função das concepções políticas, econômicas e sociais que subsidiam as escolhas dos agentes responsáveis pela formulação e implementação dos processos avaliativos e regulatórios. Além disso,

verificou-se na literatura especializada que a articulação entre avaliação e regulação adquire sentidos diferentes, a depender da concepção de avaliação adotada e, conseqüentemente, variando em função das modalidades, dos tipos e instrumentos de avaliação priorizados nas políticas de regulação. Nesse sentido, tornar-se necessário delimitar conceitualmente esses dois processos que integram o Sinaes.

De acordo com Verhine (2015), o conceito de regulação presente no Sinaes está relacionado ao controle do governo, à aplicação e acompanhamento de regras e normas de caráter obrigatório que são estabelecidas e fiscalizadas por instituições do Estado. Amparado em Dill e Berkens (2013), Verhine (2015) busca justificar o aspecto regulatório do Sinaes, associando o conceito de regulação às ações governamentais na definição de padrões de qualidade por parte do Estado, que atua também na avaliação e cobrança de tais padrões e na adoção de instrumentos formais de natureza legal, financeira e de monitoramento. Essas formas de atuação do Estado envolvem a tomada de decisões, que, por sua vez, “exigem informações sobre a realidade em foco, que são precisas, confiáveis e contextualizadas” (VERHINE, 2015, p. 605).

Dessa forma, o conceito de regulação percebido por Verhine (2015) no Sinaes refere-se à tomada de decisão por parte dos governos na definição de qualidade, na autorização, no reconhecimento, no credenciamento e no credenciamento dos cursos e IES. Para que essas ações governamentais regulatórias ocorram, o Sinaes estabelece diretrizes, instrumentos, níveis, etapas e eixos avaliativos, ou seja, a avaliação assume função complementar ao aspecto regulatório do sistema de avaliação na Educação Superior.

As características regulatórias do Sinaes foram estabelecidas no Decreto nº 5.773/2006, que buscou interligar as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos de graduação no sistema federal de ensino. Com o objetivo de dar transparência ao trabalho de regulação, a Portaria Normativa nº 40 estabeleceu o e-MEC, um sistema eletrônico com o objetivo de dar transparência ao fluxo de trabalho. De acordo com Verhine (2015), a documentação legal implementada no sentido de reformular o Sinaes deixou explícito que os indicadores produzidos podem ser utilizados para fins de regulação.

Ainda segundo Verhine (2015), a legislação brasileira, incluindo a LDB de 1996, os Planos Nacionais de Educação, o Provão e o Sinaes, estabeleceu um forte vínculo entre avaliação e regulação no contexto da Educação Superior. Nesses

marcos regulatórios, a avaliação é entendida como levantamento de informações sobre instituições, cursos e desempenho estudantil para subsidiar a tomada de decisões com vistas à melhoria dos processos avaliados. Ou seja, a legislação brasileira buscou formalizar os princípios para o controle e a garantia da educação, determinando como dever do Estado avaliar a qualidade da Educação Superior.

Verhine (2015) apresenta definições de avaliação a partir da contribuição de vários autores para acentuar o aspecto da tomada de decisão implícito ao ato de avaliar. Por exemplo, “avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 35<sup>40</sup> *apud* VERHINE, 2015, p. 605).

A definição de Belloni, Magalhães e Sousa (2007, p. 25<sup>41</sup> *apud* VERHINE, 2015, p. 605) também é utilizada nesse sentido, uma vez que estes entendem a avaliação

como um procedimento sistemático de análise de atividades, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento. Assim, a tomada de decisões referente ao valor de algo serve como o ponto de interseção entre avaliação (que fornece as informações necessárias) e regulação governamental (que busca assegurar a oferta de bens e serviços de qualidade aos membros da sociedade).

A partir desses conceitos, Verhine (2015) considera que desde o início de sua implementação, em 2004, o Sinaes se constituiu como instrumento importante de regulação, apesar da maior parte da literatura sobre esse sistema enfatizar sua dimensão formativa/educativa.

Destaca-se que a avaliação e a regulação são conduzidas por órgãos diferentes. A avaliação no Sinaes é coordenada pela Conaes.<sup>42</sup> Já a regulação do sistema federal de Educação Superior (instituições federais e privadas) é de

---

<sup>40</sup> WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004.

<sup>41</sup> Belloni, Magalhães e Sousa (2007).

<sup>42</sup> A Conaes é uma “entidade colegiada composta de 13 membros nomeados pelo ministro da Educação, e é executada nas suas três vertentes (focalizando o desempenho estudantil, os cursos e as instituições) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia vinculada ao MEC que também se responsabiliza pela avaliação da educação básica” (VERHINE, 2015, p. 608).

responsabilidade da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE).<sup>43</sup>

Na organização do MEC, a regulação ficou sob a responsabilidade de três secretarias diferentes:

A maior parte dos cursos de graduação foi regulamentada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), mas os cursos tecnológicos foram regulamentados pela Secretaria de Ensino Profissional e Tecnológica (SETEC) e os ofertados a distância ficaram sob o controle da Secretaria de Educação a Distância (SEED) (VERHINE, 2015, p. 609).

As diferenças entre regulação e avaliação se manifestam também na definição dos órgãos responsáveis por esses processos.<sup>44</sup> Entretanto, apesar do caráter complementar observado na relação entre avaliação e regulação, há uma tensão nesses processos evidenciada no uso de indicadores para fins de regulação que comprometem os aspectos formativos da avaliação dos cursos e das IES. Verhine (2015) considera que essa tensão tem origem na sobreposição dos interesses regulatórios sobre a dimensão formativa da avaliação, que não deveria ocorrer por se tratar de dois processos distintos. De acordo com o autor:

Para preservar a integridade da avaliação em relação à regulação, duas medidas são recomendadas. Primeiro, manter, estruturalmente e conceitualmente, a independência e a autonomia de cada um dos dois processos. Segundo, repensar a natureza da regulação (VERHINE, 2015, p. 616).

Apesar de corroborar com as mudanças no Sinaes, a partir da criação dos indicadores de qualidade (IDD, CPC, IGC), Verhine (2015) avalia que a sobreposição dos interesses regulatórios acaba reforçando a concepção prática, burocrática e legalista de regulação, ao mesmo tempo que compromete uma concepção mais ampliada de avaliação.

---

<sup>43</sup> Em relação ao aspecto regulatório, há uma distinção entre o sistema federal de educação, que abrange instituições e cursos de instituições federais e também privadas, e os sistemas estaduais e municipais, que, de acordo com a LDB de 1996, são ambos regulamentados através de seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação (VERHINE, 2015).

<sup>44</sup> A partir do Decreto nº 7.690 (BRASIL, 2012), a regulação de todos os cursos superiores de graduação, do sistema federal, passou a ser de responsabilidade exclusiva de uma nova secretaria, denominada Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES) (VERHINE, 2015, p. 609).

Com uma concepção crítica a essas mudanças instituídas no Sinaes a partir dos indicadores de qualidade, Dias Sobrinho (2010a, 2010b, 2013) considera a necessidade de distinção entre avaliação para regulação e avaliação para fins educacionais. Segundo o autor, a avaliação para regulação tende a focalizar resultados e produtos e apresenta uma tendência quantitativa em busca de informações em larga escala, que são mensuráveis, comparáveis e padronizadas.

Já a avaliação para fins educacionais valoriza prioritariamente os processos educativos e tende a ser de natureza qualitativa, com função formativa, uma vez que fornece informações para a tomada de decisões no nível da instituição e dos cursos.

Entretanto, verificou-se que a concepção de avaliação formativa que fundamentou o Sinaes vem sendo alterada com a sobreposição da concepção regulatória com interesses mercadológicos. No capítulo seguinte serão abordadas as concepções de qualidade existentes no Sinaes desde a sua formulação, com destaque para as mudanças recentes que intensificaram a racionalidade neoliberal identificada nesse sistema.

### **3 CONCEPÇÕES DE QUALIDADE NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)**

Esse capítulo apresenta as características das concepções de qualidade existentes no Sinaes desde a sua implementação, em 2004, até as mudanças recentes promovidas nesse sistema.

As pesquisas demonstram que não há consenso sobre o termo qualidade na Educação Superior, uma vez que as concepções presentes nas políticas de regulação e avaliação variam em função do tempo histórico em que foram elaboradas, das concepções políticas e teóricas que orientam as reformas educacionais promovidas pelo Estado, das relações de poder e dos interesses de classe.

Os estudos sobre a qualidade na Educação Superior evidenciam a complexidade e as contradições que se produzem nos distintos modelos organizacionais e formatos institucionais, assim como nas concepções de educação e vínculos ideológicos dos atores envolvidos. Essas contradições passam pelos distintos projetos de sociedade que estiveram presentes na organização da Educação Superior e pelas demandas da sociedade em relação a esse nível de ensino (DIAS SOBRINHO, 2010a, 2010b).

Observou-se na revisão bibliográfica que desde a implementação do Provão, em 1995, até o processo de implementação do Sinaes, em 2004, e das modificações ocorridas nesse sistema ao longo do tempo, há pelo menos duas concepções de qualidade em disputa nas políticas de avaliação na Educação Superior no Brasil: qualidade relacionada à lógica de mercado (qualidade como mercadoria) e qualidade como direito social (qualidade social) (DIAS SOBRINHO, 2008, 2010b, 2013; DOURADO; OLIVEIRA, 2007, 2009).

Este capítulo está organizado em quatro seções, que se desdobram em subseções. Na seção 3.1 buscou-se traçar o panorama histórico do movimento da centralidade da qualidade da educação convertido em discurso hegemônico nas políticas educacionais a partir da década de 1980. Nesse movimento destacam-se as mudanças na concepção de qualidade ao longo do tempo.

Na seção 3.2 priorizaram-se as características da concepção de qualidade social da educação que foram identificadas na formulação e implementação do Sinaes entre os anos de 2003 e 2007.

Em seguida, na seção 3.3, enfatizaram-se as características da concepção de qualidade pensada na lógica de mercado que se tornou hegemônica no Sinaes a partir de 2008, com a criação de indicadores de desempenho.

Por fim, na seção 3.4, analisaram-se as principais mudanças no Sinaes a partir 2016, responsáveis pela intensificação da concepção de qualidade de mercado nesse sistema de regulação e avaliação da Educação Superior. Além da análise da documentação legal do Sinaes e da revisão bibliográfica, buscou-se compreender a atuação da imprensa e dos organismos internacionais (Banco Mundial e OCDE) na difusão da concepção neoliberal de qualidade na Educação Superior que se tornou hegemônica no Brasil.

### **3.1 O discurso da centralidade atribuída à qualidade na educação: panorama histórico**

Os estudos sobre a qualidade na educação demonstram uma convergência entre a valorização da avaliação nas políticas públicas educacionais, nos Estados Unidos e na Inglaterra, na década de 1980, e o movimento da centralidade da qualidade da educação que se firma como discurso, sem o qual passa a não ser possível pensar as instituições educacionais.<sup>45</sup>

Dessa forma, a agenda das avaliações impulsionada por organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE, na década de 1990, e a emergência do discurso da qualidade absorvido no campo educacional seriam estratégias da concepção neoliberal de educação que passa a orientar as reformas educacionais em diversos países da América Latina.

De acordo com Silva (2015), o discurso de qualidade fomentado pelos organismos multilaterais integra um projeto educacional neoliberal de educação que influencia fortemente as políticas de educação no Brasil. Conforme esse autor,

---

<sup>45</sup> De acordo com Enguita (1994) o movimento da centralidade da qualidade da educação tem sua origem nos Estados Unidos, em 1983, onde a National Commission for Excellence in Education lançou o grito de socorro no título de seu relatório à administração do presidente Ronald Reagan “Uma nação em perigo. A partir dessa administração, a concepção neoliberal de qualidade ganhou força nos organismos internacionais se convertendo numa agenda global para a educação. Gentili (1994) corrobora esse histórico acrescentando que no final dos anos 1980 e, principalmente, na década de 1990, o discurso da qualidade referente ao campo educacional torna-se hegemônico na América Latina como contraface do discurso da democratização.

a gramática neoliberal faz com que noções como democracia, igualdade e justiça social recuem no espaço de discussão pública e cedam lugar, redefinidas, às noções de produtividade, eficiência, qualidade, colocadas como condição de acesso a uma suposta modernidade (SILVA, 2015, p. 14).

A coletânea de textos organizados por Gentili e Silva (2015) mapeia a emergência dos discursos da qualidade na educação presentes na agenda global da educação e busca problematizar as concepções em disputa em torno do conceito. Nesse sentido, Enguita (2015) destaca três momentos distintos do conceito de qualidade no campo educacional observado na linguagem de especialistas, administradores e organismos internacionais. No primeiro momento, a qualidade apareceu atrelada à dotação de recursos humanos e materiais dos sistemas escolares. Segundo esse autor, as discussões de qualidade passavam pela proporção do PIB dedicado à educação, formando um discurso que carregava elementos do período em que vigorava o Estado de Bem-Estar Social e “se tendia a medir a qualidade dos serviços públicos, supondo que mais custo ou mais recursos, materiais ou humanos, por usuário era igual a maior qualidade” (ENGUITA, 2015, p. 98). No segundo momento, ao longo da década de 1980, o discurso de qualidade vai promovendo o deslocamento dos recursos para a eficácia do processo educacional: “conseguir o máximo resultado com o mínimo custo”, numa clara demonstração da transferência da produção empresarial transposta para o serviço público. Já o terceiro momento ocorre na década de 1990, quando o discurso da qualidade neoliberal se modifica novamente, intensificando a lógica da competição do mercado, e a qualidade passa a se identificar com os resultados obtidos pelos estudantes “qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc.” (ENGUITA, 2015, p. 98).

Percebe-se, dessa forma, que as mudanças no conceito de qualidade estão relacionadas às reformas educativas promovidas pelos Estados e em contextos históricos diversos. Lessard e Carpentier (2016) também observaram três períodos diferentes de “referenciais de políticas” que subsidiaram as reformas na educação responsáveis por distintas concepções de qualidade.

O primeiro período se estende do final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970 e foi caracterizado pela emergência do Estado Providência. Nesse período o direito à educação se torna uma prioridade em escala internacional

com aumento considerável de investimentos na educação promovido pelos Estados como forma de combater as injustiças, as desigualdades e de melhorar a qualidade da mão de obra e a produtividade do trabalho, “elevar o nível de vida da população e garantir o progresso econômico dos estados, segundo a Teoria do Capital Humano”. (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 21). Embora já se perceba a absorção da racionalidade econômica no campo da educação, por meio da Teoria do Capital Humano, a concepção de qualidade que emerge desse período está profundamente relacionada aos princípios de igualdade de oportunidades, justiça social e outros ideais democráticos.

O segundo período de mudanças observadas pelos autores vai de meados da década de 1970 até final dos anos 1980, sendo caracterizado por muitas críticas ao intervencionismo estatal na educação, o que acabou abrindo caminho para ascensão de um discurso neoliberal conservador defensor da desregulação, descentralização e privatização. Emerge desse discurso uma concepção de qualidade que desloca a noção de igualdade pela equidade, ou seja, a ênfase no processo de aprendizagem dos estudantes é transferida para os resultados alcançados. Já a diversidade é deslocada para a padronização de currículos e sistemas de avaliação (LESSARD; CARPENTIER, 2016).

O terceiro período de reformas se estende desde os anos 1990 até os dias de hoje, e foram realizadas sob novo referencial de políticas educativas: “a produção dos conhecimentos e competências na sociedade e a economia do saber” (p. 36). Os autores destacam quatro características marcantes desse novo referencial:

- 1) um discurso sobre globalização, a sociedade e a economia do saber e sobre a necessidade de adaptar os sistemas educativos; 2) mudanças na governança dos sistemas educativos; 3) grandes enquetes internacionais e o aumento das avaliações; 4) desenvolvimento de quase mercados em educação (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 37).

A qualidade que emerge desse “referencial de políticas públicas” está associada ao domínio de competências para atuar na “sociedade do saber”, “do conhecimento”, que devem ser aferidas em dispositivos de avaliação modernos, objetivos e públicos (respaldado em indicadores confiáveis). A nova governança oriunda da racionalidade empresarial foi internacionalizada por meio dos relatórios dos organismos mundiais, com destaque para o Banco Mundial e a OCDE,

fortalecendo uma visão na qual a educação é compreendida como uma sistema que deve produzir recursos (conhecimentos e competências) com eficácia e eficiência, “recursos úteis, ao mesmo tempo, para o indivíduo, em termos de inserção social e profissional, e para a sociedade, na competição internacional marcada pelo advento da economia do saber” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 48).

É interessante observar que, seja pela perspectiva de Enguita (2015) ou pela de Lessard e Carpentier (2016), cada versão de qualidade que emerge das reformas educacionais em diferentes contextos não substitui inteiramente as anteriores, levando versões distintas a conviverem nas políticas educacionais desenvolvidas pelos Estados. Essa convivência entre distintas versões de qualidade permitiu que grupos e atores sociais com interesses e concepções teóricas e políticas diversas, às vezes conflitantes, pudessem coincidir em torno de uma mesma palavra de ordem: qualidade. Dessa forma, as disputas que se observam no campo da educação passam a girar em torno de concepções de qualidade, uma vez que não se permite mais excluir esse termo do debate. Mesmo unindo interesses antagônicos, “a qualidade se torna linguagem comum, se convertendo em uma meta compartilhada no que todos devem buscar” (ENGUITA, 2015, p. 95).

A revisão de literatura acerca dessa temática evidenciou conflitos de interesses entre grupos e atores sociais que atuaram na formulação e implementação do Sinaes, assim como divergências entre pesquisadores que procuram estudar esse sistema e debater o tema da qualidade na Educação Superior.

Mesmo reconhecendo, com base em Rothen *et al.* (2019), as especificidades nas noções de qualidade existentes nos documentos legais relacionados ao sistema de avaliação da Educação Superior no Brasil (qualidade burocratizada, qualidade institucional, qualidade como relevância social, qualidade atrelada à excelência, qualidade ancorada a índices e indicadores), optou-se por priorizar duas concepções divergentes (qualidade como mercadoria e qualidade social) destacadas nos trabalhos de Dourado e Oliveira (2007, 2009) e Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b, 2013). As interpretações acerca da qualidade da educação sintetizam uma tensão existente desde a implementação do Provão, em 1995, a qual permanece com características específicas no Sinaes. A seguir serão apresentadas as características gerais das duas concepções de qualidade observadas no Sinaes ao longo do tempo.

### 3.2 A concepção de qualidade social na Educação Superior

O Sinaes surgiu com uma noção ampliada de avaliação que buscou superar o paradigma de mercado sob o qual se fundamentou o Provão na década de 1990. Pelo menos nas origens, o Sinaes inovou ao apresentar um paradigma de avaliação que buscou articular as diversas dimensões educativas: “diferentes metodologias, procedimentos, objetos e objetivos, instâncias da comunidade acadêmico-científica e do Estado, autoavaliação e avaliação externa, autorregulação e regulação, etc.”. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820). A visão ampliada de avaliação se expressa nas características do Sinaes descritas por Dias Sobrinho:

caráter sistêmico (não fragmentação de instrumentos e procedimentos), globalidade (todas as dimensões institucionais e educativas vistas integradamente), respeito à identidade e à diversidade institucional, centralidade da avaliação institucional interna e externa, participação (responsabilidade compartilhada), interatuação da avaliação institucional interna e externa, articulação entre autorregulação e regulação, comunicação (entre comunidade acadêmico-científica e órgãos de regulação do Estado) (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820).

Observou-se pela análise dos documentos legais e da revisão bibliográfica que da concepção ampliada de avaliação, que fundamentou a formulação e a implementação do Sinaes nos quatro primeiros anos (2003-2007), emerge uma concepção de qualidade que se aproxima do termo qualidade social referenciada presente em Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b, 2013) e Gentili e Silva (2015).

Uma perspectiva de qualidade social referenciada é encontrada no estudo Dourado, Oliveira e Santos (2007). Nesse estudo, são apresentadas condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento das concepções de qualidade observadas em vários países. Uma síntese desse estudo é encontrada em Dourado e Oliveira (2009), na qual os autores apresentam as condições objetivas e subjetivas implícitas ao fenômeno da qualidade que deve incluir a dimensão da equidade, com destaque para a contribuição das experiências escolares para a promoção de igualdade de oportunidades.

A perspectiva da qualidade social permite compreender a complexidade implícita na definição de qualidade de cursos e IES. Nessa perspectiva a educação

deve ser tratada como política pública, democrática e mantida pelo Estado, o que implica

aumento dos recursos destinados à educação, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, otimização e maior articulação entre as políticas e os diversos programas de ações na área; efetivação da gestão democrática dos sistemas e das escolas, consolidação de programas de formação inicial e continuada, articulados com a melhoria dos planos de carreira dos profissionais da educação etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 206).

Nessa concepção, a qualidade envolve múltiplas dimensões (extra e intraescolares) e considera os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, os currículos e as expectativas de aprendizagem, bem como os diversos fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205).

A dinâmica extraescolar deve incluir a dimensão social – condições socioeconômicas e culturais dos sujeitos envolvidos (influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino-aprendizagem) – e a estatal – respeito aos direitos dos cidadãos e das obrigações do Estado, cabendo a este último: ampliar a obrigatoriedade da educação; definir e garantir padrões de qualidade, abrangendo a igualdade de condições para o acesso e a permanência; definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, os ciclos e as modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205-208).

Por sua vez, a dimensão intraescolar inclui quatro planos: 1) o plano do sistema: condições de oferta do ensino, incluindo garantia de infraestrutura adequada aos padrões de qualidade almejado; 2) o plano institucional, de gestão e de organização do trabalho escolar: estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico que envolve planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos, gestão democrática participativa; 3) o plano do professor – formação, profissionalização e ação pedagógica: perfil docente, titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho, políticas de formação e valorização do pessoal docente: plano de carreira, incentivos, benefícios; definição da relação aluno/docente adequada, garantia de

carga horária para a realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões pedagógicas, etc.; 4) o plano do aluno – acesso, permanência e desempenho escolar: acesso e condições de permanência adequadas à diversidade socioeconômica e cultural e à garantia de desempenho satisfatório dos estudantes; processos avaliativos, centrados na melhoria das condições de aprendizagem, que permitam a definição de padrões adequados de qualidade educativa e, portanto, focados no desenvolvimento dos estudantes etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 209-210).

Na avaliação dos autores, todas essas dimensões e variáveis (intra e extraescolares) interferem no processo de qualidade e, portanto, devem ser consideradas de maneira articulada na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de qualidade para todos, em todos os níveis e modalidades.

Com reflexões mais específicas para a Educação Superior, Dias Sobrinho (2008, 2010b) apresenta contribuições para se pensar a qualidade social na educação. Na avaliação do autor, não é possível pensar a qualidade da educação fora do âmbito da atuação do Estado como agente promotor da inclusão socioeconômica:

A qualidade tem uma irrecusável dimensão social e pública. O correlativo da ideia de educação como um bem público e direito social é o dever do Estado de garantir amplas possibilidades de oferta de educação de qualidade a todas as camadas sociais (DIAS SOBRINHO, 2010b, p. 1226).

Nessa perspectiva, o Estado é responsável pela articulação do sistema educacional, mas respeitando as especificidades e os compromissos das instituições firmados em âmbito interno e vinculados à sociedade nacional e os contextos internacionais. Dessa forma, a qualidade passa pelo compromisso do Estado e das instituições escolares na superação dos problemas que impedem a concretização da democracia, da justiça social, da solidariedade e no combate a diversas formas de violência e exclusão, em especial no combate à pobreza, sob a qual vive a maior parte da população brasileira (DIAS SOBRINHO, 2010b).

Ainda segundo esse autor, o debate acerca da qualidade da Educação Superior deve focalizar “os significados e valores científicos, sociais, éticos, estéticos, etc. dos conteúdos, produtos, atividades, meios, fins e resultados que

constituem o cotidiano da realidade concreta de uma instituição” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820).

É interessante observar que na concepção de qualidade social o Estado tem a responsabilidade de assegurar o direito público que tenha qualidade para todos, o que implica na necessidade de avaliação das IES com critérios e procedimentos públicos. Porém, nessa perspectiva, a avaliação deve assumir uma função formativa, contribuindo para o aprimoramento das instituições e melhorias no processo de ensino-aprendizagem. Nesse sentido:

O controle e as medidas são também importantes para regular e organizar os sistemas educativos. Fazem parte das funções dos Estados. Porém, quando exageradamente controladoras e tecnicistas, como é a moda atual, e quando rompem a comunicação com a comunidade educativa, muito raramente atingem o conceito de pertinência e relevância social, isto é, a qualidade social. As avaliações externas fazem parte da arquitetura global da avaliação. Contudo, não podem sufocar as práticas de diálogo e questionamentos próprios da avaliação institucional participativa que fazem das instituições espaços públicos de debates e reflexões (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822).

A perspectiva da qualidade social compreende o fenômeno da qualidade de forma ampliada considerando múltiplas dimensões, valores, princípios, para além de resultados em provas e de fórmulas e medidas que geram *rankings* entre as instituições. Nas palavras de Dias Sobrinho (2008), a qualidade social da educação deve valorizar

não apenas os aspectos técnicos, mas também as políticas institucionais que apresentem pertinência e relevância social, isto é, os esforços institucionais no sentido do cumprimento científica e socialmente relevante dos processos de construção de conhecimentos e de formação de sujeitos com autonomia epistêmica, ética, social e política (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 822).

Portanto, a qualidade social emerge da totalidade conjugada de elementos, de variáveis e de dimensões intrínsecos ao processo educacional que ocorre nas IES. Esses elementos incluem fatores e dimensões intra e extraescolares que devem ser pensados de forma integrada e na perspectiva da relevância social.

### **3.2.1 A concepção de qualidade social na origem do Sinaes (2003-2007)**

A análise dos principais documentos relacionados ao Sinaes nos primeiros anos de sua implementação, entre 2003 e 2007,<sup>46</sup> evidencia a forte tendência da concepção de qualidade social na organização desse sistema. Amparado na responsabilidade do Estado na regulação das IES prevista na Constituição de 1988, na LDB de 1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE), o Sinaes criou dispositivos, instrumentos, processos, tipos e modalidades de avaliação comprometidos com a concepção de qualidade social da educação.

No estudo produzido pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA (BRASIL, 2003), o compromisso com a relevância social e a com autonomia das IES é apresentado como condição indissociável ao fenômeno da qualidade. Conforme o documento, o Sinaes se constituiu numa visão abrangente dos processos avaliativos sem dissociar esses processos da regulação do Estado,

para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto, mas também reconhece a importância de uma política capaz de refundar a missão pública do sistema de educação brasileiro, respeitando sua diversidade, mas tornando-o compatível com as exigências de qualidade, relevância social e autonomia. Partindo do princípio de que a educação é um direito e um bem público, entende que a missão pública da Educação Superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do país (BRASIL, 2003, p. 7).

Comparando os discursos presentes nos documentos acerca do Sinaes ao longo do tempo, constata-se que entre 2003 e 2007 houve maior preocupação com a concepção ampliada de qualidade do que no período posterior. Essa preocupação passa pelas considerações das dimensões “intra e extraescolar” descritas na seção anterior.

O documento da CEA considera a existência dos modelos de avaliação emancipatório francês e de regulação norte-americano. São modelos que exerceram influência na organização dos sistemas de avaliação na Educação Superior em diversos países, incluindo o Brasil. O documento deixa clara a opção do Sinaes pela

---

<sup>46</sup> Incluem-se nesses documentos o Sinaes: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior (MEC, 2003), produzido pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA); a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sinaes; e o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino.

perspectiva emancipatória, um modelo de avaliação que considera outros elementos além dos quantitativos, em busca de uma qualidade comprometida com as demandas democráticas da sociedade.

Portanto, o Sinaes surge com intencionalidades de superação da lógica regulatória e da concepção de qualidade de mercado predominante até então no sistema de avaliação da Educação Superior. Os primeiros documentos oficiais que buscam apresentar a concepção de qualidade e de avaliação do Sinaes, assim como seus objetivos e intencionalidades, valorizam as especificidades das IES, a participação dos agentes internos, as condições sociais e econômicas dos agentes que compõem as instituições e o compromisso ou a “missão social” das IES (BRASIL, 2003).

Proporcionalmente, a documentação do Sinaes anterior a 2008 enfatiza mais os aspectos relacionados às instituições do que aos cursos e à aprendizagem dos estudantes. A qualidade que emerge da concepção inicial do Sinaes passa por uma avaliação complexa das 10 dimensões<sup>47</sup> das IES integradas aos indicadores de curso e de aprendizagem dos estudantes.

No processo inicial de implementação do Sinaes, a qualidade das IES é aferida a partir da combinação da avaliação interna e externa, com a adoção de instrumentos e formulários utilizados pelas comissões internas das instituições que valorizavam os sujeitos envolvidos nos processos de ensino, pesquisa e extensão. Da mesma forma, as comissões externas, por meio das visitas *in loco*, avaliam a qualidade das IES considerando os aspectos globais, incluindo as dimensões institucionais, de curso e de aprendizagem.

A dinâmica de avaliação prevista na proposta inicial do Sinaes partia dos aspectos e das dimensões avaliadas internamente pelas instituições para a avaliação externa das visitas *in loco* em combinação com a avaliação das aprendizagens dos estudantes.<sup>48</sup> Portanto, mesmo já prevendo indicadores de

---

<sup>47</sup> De acordo com o capítulo 2 as 10 dimensões adotadas no Sinaes são: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Políticas para: Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação; Responsabilidade Social; A Comunicação com a Sociedade; Políticas de Pessoal e Carreira; Organização e Gestão da Instituição; Infraestrutura Física; Planejamento e Avaliação; Política de Atendimento ao Aluno; Sustentabilidade Financeira (BRASIL, 2004).

<sup>48</sup> Nos documentos oficiais, na fase inicial de implementação do Sinaes, observa-se a articulação de duas dimensões importantes na aferição da qualidade das IES: 1) avaliação educativa, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; 2) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento e outras funções desempenhadas pelo Estado. Nesse processo, o Paideia foi previsto como a avaliação da

qualidade relacionados ao desempenho dos estudantes em testes padronizados, as características do Sinaes destacadas na proposta inicial como globalidade, legitimidade, continuidade, participação, efetividade social, integração, entre outras, aproximam esse sistema da concepção de qualidade social abordada por Dourado e Oliveira (2007, 2009) e Dias Sobrinho (2008, 2010a, 2010b, 2013).

Entretanto, a concepção do Sinaes como um sistema vinculado à qualidade social da educação não se efetivou, uma vez que a partir de 2008 uma série de mudanças alteraram a sua concepção inicial. Se no início o Sinaes buscou combinar as dimensões da avaliação (aspectos objetivos, subjetivos, quantitativos, qualitativos, locais e de sistema), ampliando a noção de qualidade, constata-se na documentação legal que, com a criação dos indicadores de desempenho (CPC, IGC, IDD), em 2007, que foram abordados no Capítulo 2, os conceitos e as ideias vinculadas à noção de qualidade social como igualdade, justiça social, identidade institucional, cidadania, democracia, entre outras, perdem espaço para a concepção, princípios e valores de mercado.

Esse processo de mudanças é acompanhado pela sobreposição dos aspectos técnicos da avaliação em detrimento dos aspectos políticos. São mudanças que aproximam o Sinaes da concepção de qualidade atrelada à lógica empresarial, conforme será demonstrado na próxima seção.

### **3.3 A qualidade como mercadoria: concepção predominante no Sinaes (2008-2020)**

O discurso da qualidade da educação fundamentado na lógica do mercado não se apresenta sob essa denominação. A própria utilização desse termo já denota o sentido crítico à concepção de educação neoliberal, sob a qual se constrói a concepção de qualidade que se tornou hegemônica nas políticas desenvolvidas pelos Estados no contexto da mundialização do capital. Conforme o Capítulo 1 desta tese, a transposição da racionalidade neoliberal ou da governamentalidade neoliberal (FOUCAULT, 2008) para o campo da educação ocorre de formas

---

aprendizagem dos estudantes aferida no início e ao final da formação dos estudantes nos cursos de graduação, de forma amostral. Porém, a proposta inicial do Paideia foi substituída pelo Enade, aplicado de forma censitária (BRASIL, 2003, 2004, 2006).

distintas, por meio de diversos programas, projetos, sistemas e sob variadas lógicas, gramáticas, discursos e ideologias.

Entretanto, neste estudo optou-se pela expressão qualidade como mercadoria, uma vez que esse traduz a concepção neoliberal de educação que se contrapõe às políticas desenvolvidas pelo Estado, acusando-o de ineficiente, e transfere para o mercado os mecanismos de regulação, controle e avaliação da educação, mesmo que, contraditoriamente, utilizando o Estado para expandir essa racionalidade.

Além disso, a expressão qualidade de mercado é adotada nos estudos críticos que analisam as políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil (BARREYRO, 2008; COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020; DIAS SOBRINHO, 2008, 2010a, 2010b, 2013; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; POLIDORI, 2009; ROTHEN; SANTANA, 2018; ROTHEN *et al.*, 2019).

Verificou-se, por meio desses estudos, que há uma forte tensão envolvendo o Sinaes, que, embora formulado sob a influência da concepção de qualidade social, sofreu alterações a partir de 2008, constituindo-se num sistema responsável por disseminar uma concepção de qualidade de mercado.

Sguissardi, Franco e Morosini (2005) e Rothen *et al.* (2019) apontam que dos principais documentos dos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, OCDE), que financiam programas e projetos educacionais em países em desenvolvimento, emerge a concepção de qualidade de mercado vinculada à ideia de excelência acadêmica que deve ser medida por critérios de qualidade nos moldes administrativos empresariais (produto, custo-benefício) (ROTHEN *et al.*, 2019, p. 15).

Nessa concepção neoliberal de educação, há uma tentativa de desvincular a qualidade dos aspectos políticos e supervalorizar a dimensão técnica baseada em mecanismos eficientes de avaliação. Com a utilização de indicadores pretensamente confiáveis, busca-se publicizar os resultados mensuráveis em testes que possibilitem a comparação entre as instituições, fomentando, dessa forma, a concorrência sob a qual se fundamenta a razão neoliberal.

No discurso neoliberal de qualidade, as questões políticas e sociais intrínsecas ao fenômeno da educação são transformadas em problemas de ordem técnica, ou seja, a distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos de poder é ocultada em prol do discurso técnico de eficácia e eficiência na gestão de recursos humanos e materiais. Nessa estratégia, os problemas graves que os estudantes e

as instituições enfrentam (oriundos da pobreza, desigualdade social, concentração de renda, baixos investimentos, precarização, etc.) são vistos como resultado de uma má gestão e desperdícios de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de esforço individual por parte de docentes e estudantes ou como consequência de métodos atrasados de ensino e currículos inadequados (SILVA, 2015, p. 18-19).

Ainda segundo Silva (2015), o discurso da qualidade de mercado transposto para a educação exalta a livre iniciativa, a modernização, a flexibilidade, a autonomia, esvaziando o discurso da igualdade/desigualdade, da justiça/injustiça, da construção coletiva, da importância da esfera pública de discussão e decisão, “tornando quase impossível pensar numa sociedade e numa comunidade que transcendam os imperativos do mercado e do capital” (SILVA, 2015, p. 21).

O deslocamento da dimensão política e social da educação para questões técnicas também foi observado por Gentili (2015). Segundo o autor, a transposição da retórica de qualidade do campo empresarial para a educação vem promovendo um deslocamento do problema da democracia para o da qualidade, transferindo os conteúdos que caracterizam a discussão sobre qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educativas.

Nessa concepção de mercado, qualidade é algo obtido por meio de resultados medidos por instrumentos de avaliação. Conforme Gentili, assim como nas empresas, na educação:

1) qualidade é uma variante que se mede; 2) se mede através de provas padronizadas; 3) medir qualidade melhora a qualidade; 4) a difusão em massa dos resultados da medição da qualidade melhora a qualidade; 5) medir a qualidade da educação constitui uma decisão política que implica em apostar na transparência e na responsabilidade da função pública; 6) medir a qualidade da educação não é caro (GENTILI, 2015, p. 149).

Constata-se nessa concepção de mercado uma obsessão por *rankings* que se fundamenta na lógica meritocrática,<sup>49</sup> uma vez que se atribui valor aos resultados

---

<sup>49</sup> Numa perspectiva crítica à lógica meritocrática hegemônica na cultura pública, em âmbito internacional, Sandel (2020) afirma que essa emerge da fé no mercado intensificada pelo neoliberalismo nos anos 1980, nos governos conservadores de Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margaret Thatcher (Reino Unido). Essa lógica percebe o sucesso como algo que conquistamos por meio de esforço e luta individual. Esse modo de perceber o mundo gera poder, por um lado, estimula as pessoas a pensarem a si mesmas como responsáveis por seu destino, livres de forças externas, por outro, em que a responsabilização individual pelos resultados alcançados se torna

individuais que são padronizados em testes, desconsiderando-se a diversidade de condições dos sujeitos e das instituições e a complexidade intrínseca aos processos educacionais.

Na concepção de mercado, “é o caráter mensurável da qualidade o indicador que permite definir o grau de eficiência do sistema, sendo sua dimensão do valor o ajuste às demandas do mercado” (GENTILI, 2015, p. 156). Nessa perspectiva, a noção de eficiência, de excelência e de qualidade visa estimular a competitividade entre indivíduos e instituições, dando uma dimensão universal a esse princípio (GENTILI, 2015).

Constatam-se elementos do discurso da qualidade total empresarial transpostos para a educação, com destaque para os seguintes princípios: adaptabilidade e ajuste ao mercado; competitividade; produtividade; rentabilidade; mensurabilidade (GENTILI, 2015, p. 157).

Essas seriam, portanto, as características principais que constituem a concepção de qualidade de mercado, mesmo que às vezes essas características se mesquem com outros valores e princípios, sejam eles de natureza humanística, técnica, social, econômica ou política, a depender das forças envolvidas na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais.

Ao analisar a emergência do discurso da qualidade de mercado nas políticas de avaliação na Educação Superior, Dias Sobrinho (2010b, p. 1224) afirma que “uma educação mercadoriana não poderia ser democrática, pois só seria acessível àqueles que a podem comprar”. Na concepção do autor, a qualidade-mercadoriana tem compromisso com o lucro do empresário que a vende e não com os interesses da sociedade e das demandas dos sujeitos excluídos. Conforme o autor:

Quando não compreendida como bem público, a educação atende prioritariamente ao indivíduo e a seus interesses exclusivos. Nesse caso, a qualidade estará determinada por significados marcadamente operacionais e instrumentais, muito mais que sociais e voltados ao bem comum (DIAS SOBRINHO, 2010b, p. 1224).

Embora os adeptos dessa concepção de qualidade busquem supervalorizar os aspectos técnicos dos instrumentos de avaliação, verifica-se que a qualidade de

---

corrosiva para os valores e princípios solidários, democráticos e para o sentimento de comunidade. Isso porque as preocupações com o destino de quem é “menos afortunado” são transformadas em culpabilização individual “dos que não se esforçam o suficiente”: “Se meu sucesso é resultado de minhas próprias ações, o fracasso deles deve ser culpa deles” (SANDEL, 2020, p. 89).

mercado está associada à ideologia capitalista e, portanto, carregada de sentido político:

No atual quadro de hegemonia da globalização da economia capitalista e sua ideologia, predomina a tendência de entender e a todos fazer crer que uma educação tem tanto mais qualidade quanto mais propicia aos indivíduos e às empresas maiores ganhos de eficiência e de capacidades competitivas. Em outras palavras, a qualidade educativa estaria associada à produtividade, lucro, desenvolvimento a qualquer custo, empreendedorismo, competitividade, competências profissionais apropriadas às mudanças no mundo do trabalho e na economia (DIAS SOBRINHO, 2010b, p. 1227).

Em síntese, a qualidade de mercado está fundamentada na racionalidade neoliberal, em que “prevalecem o individual sobre o comunitário, o privado sobre o público, os interesses e concepções instrumentais sobre os valores da vida social” (DIAS SOBRINHO, 2010b, p. 1227). Essa concepção reforça os valores da concorrência, da competitividade e da meritocracia, naturalizando as desigualdades sociais.

Dessa forma, a pretexto da objetividade e neutralidade advinda dos indicadores e instrumentos de avaliação, a concepção de qualidade de mercado é oriunda de interesses e valores particulares de grupos empresariais, indivíduos e corporações beneficiados com a ordem meritocrática predominante na Educação Superior. Esses interesses particulares se transformam em discursos universais por meio da atuação de organismos e agências internacionais e da ação do Estado responsável pelo ordenamento jurídico, que estende a lógica empresarial para as políticas educacionais, em especial para os programas e sistemas de avaliação e regulação.

### **3.3.1 Os indicadores de qualidade de mercado no Sinaes**

Os indicadores se tornaram peça central no fenômeno da qualidade educacional, seja na perspectiva social ou na mercadológica. Desde que o discurso da qualidade se tornou hegemônico nas políticas públicas, observa-se o aperfeiçoamento dos indicadores que, entre os seus objetivos, buscam avaliar os aspectos qualitativos e quantitativos da educação ofertada pelas IES, incluindo

organização, planejamento, pesquisa, aprendizagem, formação, recursos, infraestrutura, avaliação, entre outras dimensões intra e extraescolares.

Amparado em Schwartzman (1994), Borges (2016) assinala a existência de três tipos distintos de indicadores que são adotados na definição de qualidade na Educação Superior. O primeiro é o indicador simples, geralmente apresentado por meio de números absolutos e conhecido também como “estatística gerencial”. O segundo é o indicador de desempenho, “que implica um padrão, uma avaliação ou comparação”. O terceiro tipo é o “indicador geral”, geralmente externo às IES e baseado em opiniões ou estatísticas (BORGES, 2016, p. 122).

No contexto da Educação Superior brasileira, são exemplos de indicadores simples os dados numéricos tais como número de estudantes, professores, cursos, vagas, fluxo escolar, etc. Como exemplo de indicadores de desempenho, destacam-se os do Sinaes: Conceito Preliminar de Curso (CPC), o Índice Geral de Cursos (IGC) e o conceito Enade. Já os indicadores gerais são os adotados na avaliação da pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (BORGES, 2016, p.122).

A leitura dos documentos acerca do Sinaes, incluindo as notas técnicas sobre indicadores de qualidade na Educação Superior, evidencia a predominância de desempenhos oriundos da abordagem econômica. Nesses documentos a qualidade está relacionada à eficácia, eficiência, efetividade, equidade, satisfação<sup>50</sup> (BORGES, 2016; ROTHEN; SANTANA, 2018).

Dessa forma, têm prevalecido os indicadores de desempenho da eficiência (produtividade), compreendida como a produção de determinado produto ao menor custo (por exemplo, custo por aluno), e da eficácia, que está relacionada ao cumprimento dos objetivos e prioridades das IES, sejam elas prioridades de ensino, pesquisa ou extensão. Essa constatação evidencia certa continuidade de tendências quantitativas na área da educação, sob forte influência do viés economicista de qualidade defendido pelos organismos internacionais (BORGES, 2016, ROTHEN; SANTANA, 2018).

---

<sup>50</sup> A partir das mudanças no Sinaes em 2008, observa-se a predominância dos indicadores ancorados na lógica empresarial: “eficácia” (atingir as metas estabelecidas), “eficiência” (otimizar o uso dos recursos), “efetividade” (considerar os resultados sociais do serviço), “equidade” (minimizar o impacto das origens sociais no desempenho) e “satisfação” (relacionar expectativas e satisfação dos segmentos interessados) (BORGES, 2018, p. 123).

### 3.4 Mudanças no Sinaes (2016-2020): a intensificação da concepção neoliberal de qualidade na Educação Superior

Desde o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016,<sup>51</sup> ocorreram várias alterações na legislação referente à regulação da Educação Superior.<sup>52</sup> Essas alterações evidenciam a tendência de diminuição do papel do Estado na regulação e supervisão das IES e atendem à perspectiva mercadológica da autorregulação defendida pelos interesses de mercado, das IES privadas e dos investidores no setor educacional, incluindo grupos transnacionais (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020).

A intensificação do neoliberalismo na orientação das reformas implementadas nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-atual) se evidencia nos programas “Uma Ponte para o Futuro” (2015)<sup>53</sup> e “Future-se” (2019).<sup>54</sup>

O programa “Uma Ponte para o Futuro” buscou incrementar a participação da iniciativa privada, flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional. Nesse sentido, foi implementada uma série de reformas do receituário neoliberal, como o fim das vinculações constitucionais estabelecidas nos gastos com saúde e educação, estabelecido por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016. Conhecida como Lei do Teto dos Gastos, essa emenda constitucional instituiu um

<sup>51</sup> Seguindo os trâmites legais, o Senado consolidou o processo de *impeachment*, condenando a presidente Dilma por ter cometido crimes de responsabilidade na condução financeira do governo. Entretanto, apesar do uso oficial do termo *impeachment*, muitos intelectuais defendem que a expressão golpe institucional seja mais apropriada, uma vez que a base jurídica que sustentou o processo é frágil e que, portanto, o afastamento dela esteve ligado a questões políticas. Esse posicionamento crítico é adotado pelo movimento Historiadores pela Democracia, que deu origem a um livro lançado em 2016 com o mesmo título.

<sup>52</sup> Para a análise da atual estrutura institucional de qualidade do Sinaes, foram considerados o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino”, as Portarias nºs 19 e 20 de 2017 (BRASIL, 2017a, 2017b, 2017c), além das notas técnicas do Inep dos anos 2017, 2018 e 2019 referentes aos seguintes indicadores de qualidades: CPC, IGC, IDD, Enade. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>53</sup> Lançado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015, o programa político-econômico denominado “Uma Ponte para o Futuro” serviu de base para o mandato do presidente Michel Temer (2016-2018). O documento de 27 páginas apresenta uma série de propostas com o intuito de reduzir o papel do Estado na economia brasileira, acentuando a concepção neoliberal do Estado mínimo, enxuto e supostamente eficiente.

<sup>54</sup> O programa “Future-se” foi apresentado pelo então ministro da Educação Abraham Weintraub, em julho de 2019, como uma proposta do governo Jair Bolsonaro de reformulação da Educação Superior. O programa foi duramente criticado pela comunidade acadêmica, mas seguiu os trâmites, sendo publicado no site da Casa Civil no fim de maio de 2020 como Projeto de Lei, que “Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se” (numerado na Câmara como PL nº 3.076/2020 e protocolizado no dia 2 de junho de 2020) (LEHER, 2021).

novo regime fiscal no país a vigorar durante 20 anos (2017-2037), tendo como meta assegurar o pagamento da dívida pública, beneficiando o setor financeiro e protegendo os interesses dos detentores do capital rentável (LEHER, 2021).

No bojo dessas reformas neoliberais, incluem-se ainda a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que, em nome da flexibilização, promoveu o aumento das terceirizações e a retirada de direitos dos trabalhadores até então garantidos pela Constituição de 1988, e a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), que ampliou a idade mínima necessária para a aposentadoria.

No que se refere à Educação Superior, essa agenda neoliberal impulsionou a proposta do MEC do programa “Future-se”. Segundo o próprio governo, o programa tem o objetivo de dar maior autonomia financeira às universidades e institutos federais por meio do fomento à captação de recursos próprios e ao empreendedorismo junto ao setor privado.<sup>55</sup> No programa, fica explícita a sobreposição dos interesses de mercado na Educação Superior, por meio do fomento à competitividade, ao empreendedorismo individual e à captação de recursos próprios, sob a gestão de Organizações Sociais, de caráter privado.

De acordo com Leher (2021), o projeto de lei do “Future-se”, enviado pelo presidente à Câmara dos Deputados, pretende estabelecer que a única alternativa viável para o financiamento das universidades seja a “captação de recursos no mercado, por meio de projetos relacionados ao empreendedorismo e à inovação tecnológica” (LEHER, 2021, p. 7).

Portanto, é nesse contexto de intensificação das políticas neoliberais que o Sinaes vem sendo reformulado para atender os interesses de mercado na Educação Superior.

### **3.4.1 Reformulações na organização institucional de qualidade do Sinaes**

Apesar das mudanças recentes no Sinaes, os procedimentos institucionais para reconhecer a qualidade da Educação Superior no Brasil continuam passando pelos processos de autorização, credenciamento, recredenciamento e avaliação das IES. A responsabilidade pelo fornecimento e regulamentação da Educação Superior

---

<sup>55</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/78211-mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos>. Acesso em: 14 jul. 2021.

é compartilhada entre o governo federal, as unidades federativas (26 estados e o Distrito Federal) e os municípios. Na Tabela 3 abaixo pode-se observar a diversidade da oferta da Educação Superior no Brasil, com predominância das instituições privadas.

**Tabela 3 – Número de Instituições de Educação Superior, por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa – Brasil 2019**

Categoria administrativa	Organização acadêmica				
	Total geral	Universidade	Centro universitário	Faculdade	IF e Cefet
Total	2.608	198	294	2.076	40
Pública	302	108	11	143	40
Federal	110	63	1	6	40
Estadual	132	40	1	91	n.a.
Municipal	60	5	9	46	n.a.
Privada	2.306	90	283	1.933	n.a.

Fonte: Adaptada de DEED/Inep com base nos dados do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2019, p. 15).

Constata-se, por meio da Tabela 3, que do total de IES existentes 88,4% são privadas e apenas 11,6% são públicas, entre essas 5,1% são estaduais, 4,2% são federais e 2,3% são municipais. Em relação à organização acadêmica, observa-se a predominância das faculdades (79,6%), seguidas dos centros universitários (11,3%), das universidades (7,6%) e dos institutos federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), com 1,5%.

O MEC, por meio de secretarias e entidades ligadas a esse ministério, é responsável pela regulação do sistema federal de Educação Superior constituído pelas instituições públicas federais (110) e por todas as IES particulares (2.306). Dessa forma, das 2.608 IES existentes no Brasil no ano de 2019, 2.416 estavam sob a responsabilidade do MEC, o que corresponde a 92,6% delas. As IES estaduais (132) e municipais (60) ficam sob a tutela dos estados.

Em relação às matrículas, o Censo de Educação Superior (2019) registrou um total de 8.603.824 entradas (Tabela 4).

**Tabela 4 – Número de matrículas de graduação por categoria administrativa, segundo a organização acadêmica – Brasil 2019**

Organização acadêmica					
Categoria administrativa	Total geral	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	IF e Cefet
Total	8.603.824	4.487.849	2.263.304	1.636.828	215.843
Pública	2.080.146	1.721.425	20.962	121.916	215.843
Federal	1.335.254	1.114.468	2.167	2.776	215.843
Estadual	656.585	571.714	1.179	83.692	n.a.
Municipal	88.307	35.243	17.616	35.448	n.a.
Privada	6.523.678	2.766.424	2.242.342	1.514.912	n.a.

Fonte: Adaptada de DEED/Inep, com base nos dados do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2019, p. 32).

Analisando a Tabela 4, do total de matrículas, 75,8% são em instituições privadas e 24,2% em públicas, das quais as federais concentram 15,6%, as estaduais, 7,6% e as municipais, 1,0%. A maior parte das matrículas ocorre em universidades (52,2%), seguida dos centros universitários (26,3%), das faculdades (19,0%) e dos IFs e Cefets (2,5%).

Cerca de 91,3% das matrículas da graduação (7.858.932) está sob a responsabilidade regulatória do governo federal. O MEC financia, orienta, regula, supervisiona e define a qualidade do sistema universitário federal por meio de diversas secretarias e órgãos parceiros.

Na atual estrutura do sistema institucional de qualidade, a Secretaria de Educação Superior (Sesu) é o órgão que desenvolve a estratégia geral do governo federal na Educação Superior, sendo encarregada de financiar e organizar a rede de universidades federais. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) é responsável por coordenar, monitorar e avaliar o ensino e o treinamento vocacional no país, incluindo a rede de institutos federais de educação, ciência e tecnologia. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) é o principal departamento do MEC envolvido na sistematização da avaliação de qualidade, sendo encarregada por supervisionar e regular esse processo, incluindo a aprovação de novas instituições, programas e cursos<sup>56</sup> (BRASIL, 2017a, 2017b).

Além dessas secretarias, o MEC conta com o apoio do Conselho Nacional de Educação (CNE), da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entidades que atuam na regulamentação, avaliação e supervisão da Educação

<sup>56</sup> É importante assinalar que o Decreto nº 9.235/2017, em vigor, revogou e substituiu o Decreto nº 5.773/2006, promovendo a intensificação da concepção de qualidade de mercado no Sinaes.

Superior. O CNE presta assessoria para avaliação da política educacional, incluindo o Plano Nacional de Educação (PNE). A Conaes é um órgão consultivo responsável pela supervisão, implementação e desenvolvimento do Sinaes, encarregada, portanto, por avaliar os mecanismos de avaliação das IES, dos cursos e da aprendizagem dos estudantes, além de desenvolver propostas para o aperfeiçoamento das IES, estabelecendo parâmetros curriculares para cada área. Já o Inep é uma agência semiautônoma, responsável direta pela implementação do Sinaes, coordenação da coleta de dados dos cursos e das instituições e pela elaboração das principais questões da avaliação da qualidade, incluindo o Enade (BRASIL, 2017a, 2017b, 2017c).

A atuação conjunta desses órgãos demonstra a complexidade intrínseca ao processo de definição institucional de qualidade da Educação Superior, que conta ainda com a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC). Esse ministério é responsável pelo financiamento de pesquisa e inovação nas IES, principalmente por meio de sua agência executiva associada, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) (BRASIL, 2017a, 2017b).

A qualidade das IES e dos cursos de graduação é definida pela combinação de processos distintos, mas que estão relacionados. A Seres autoriza o funcionamento das instituições mediante o cumprimento de exigências que constam de atos normativos. As IES públicas federais e as instituições privadas são credenciadas para funcionar e devem passar pelo credenciamento periódico conforme os cursos que elas oferecem.

O período de validade do credenciamento autorizado pela Seres varia de acordo com a organização da instituição e com o índice de qualidade institucional concedido à instituição. As universidades e os centros universitários são credenciados a cada oito ou dez anos; as faculdades, no período mínimo de cinco anos. Esse processo de credenciamento e credenciamento é de responsabilidade da Seres, que autoriza, reconhece e renova o reconhecimento dos cursos de graduação, levando em consideração os resultados das avaliações do Sinaes realizadas pelo Inep (BRASIL, 2017a).

Com a organização do Inep, as três avaliações do Sinaes (institucional, de cursos e de aprendizagem dos estudantes) oferecem condições para a continuidade

de funcionamento das IES e dos cursos de graduação.<sup>57</sup> De forma sintetizada, pode-se afirmar que as mudanças promovidas no Sinaes pelo Decreto nº 9.235/2017 simplificaram os processos administrativos relacionados ao credenciamento, instituindo um novo ciclo de monitoramento da qualidade das IES e de seus cursos.<sup>58</sup>

De acordo com esse decreto, os resultados dos estudantes no Enade são utilizados para compor outros indicadores que, juntos, geram o Conceito Preliminar de Curso (CPC).<sup>59</sup> Quando os cursos obtêm a pontuação no CPC abaixo de 3 (numa escala de 1 a 5), são submetidos a uma visita externa de revisão por pares *in loco* com o intuito de corrigirem os problemas detectados pela comissão de avaliação. Caso não apresentem as melhorias indicadas para alcançarem o padrão institucional de qualidade (pontuações 3, 4 ou 5), as IES podem enfrentar sanções impostas pelo MEC, incluindo o fechamento de cursos.

As IES que recebem o CPC igual ou superior a 3 têm os cursos oficialmente renovados pela Seres, sem a necessidade de visitas de comissões externas até a próxima aplicação do Enade, que ocorre a cada três anos. Os cursos classificados com conceitos abaixo de 3 no CPC, mas que corrigem os problemas detectados pela comissão externa de avaliação, recebem uma avaliação positiva com um Conceito de Curso (CC) e têm o reconhecimento de funcionamento renovado até o próximo ciclo de avaliação do Enade (BRASIL, 2017a).

Constata-se, dessa forma, a centralidade do Sinaes no processo institucional de qualidade da Educação Superior. Além de condicionar os processos de credenciamento dos cursos, por meio do CPC, as instituições recebem uma pontuação do Índice Geral de Cursos (IGC), outro indicador de qualidade integrante do Sinaes. O cálculo do IGC é realizado anualmente e leva em conta os indicadores dos cursos de graduação (CPC) e dos programas de pós-graduação, atribuídos pela

---

<sup>57</sup> Apesar de várias mudanças recentes no Sinaes, os processos de avaliação introduzidos pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, foram mantidos pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, no artigo 80, são eles: I - avaliação interna das IES; II - avaliação externa *in loco* das IES, realizada pelo Inep; III - avaliação dos cursos de graduação; e IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação por meio do Enade (BRASIL, 2017a).

<sup>58</sup> A simplificação desses processos foi divulgada pelo MEC no site: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/58611-decreto-desburocratiza-e-premia-instituicoes-pela-qualidade>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>59</sup> Atualmente o CPC é composto por quatro dimensões: Conceito Enade; valor agregado (IDD); corpo docente (percentual de mestres e doutores e regime de trabalho); questionário do estudante/Enade. Na distribuição do percentual do CPC, 70% estão relacionados à performance dos estudantes em testes objetivos e no questionário e 30%, ao corpo docente das instituições (BRASIL, 2017b).

Capes. A pontuação do IGC – também calculada na escala de 1 a 5 – é utilizada por órgãos externos e pela mídia para informar a qualidade da Educação Superior no Brasil.

Portanto, o MEC, por meio de suas secretarias, em especial a Seres, toma decisões regulatórias de credenciamento de instituições e de autorização e reconhecimento de cursos de graduação com base nos resultados de avaliações do Sinaes, que é coordenado pelo Inep.

De acordo com o relatório da OCDE (2018), o Brasil é o único exemplo existente dos 38 países-membros dessa organização de um sistema de Educação Superior que se baseia na avaliação externa de resultados de aprendizado dos estudantes em seu modelo regulatório de supervisão e de garantia de qualidade.

Desse processo de regulação emerge uma concepção de educação que associa a qualidade das IES e de seus cursos a resultados alcançados nos indicadores do Sinaes, Enade, CPC, IGC, com destaque para a performance dos estudantes no Enade.

Dentre as mudanças recentes observadas nos documentos legais, incluindo decretos, portarias normativas e notas técnicas, destacam-se, resumidamente, as seguintes: dispensa da avaliação externa *in loco*, respectivamente, para autorização de cursos e para reconhecimento e renovação de reconhecimento, desde que atendam a critérios relacionados à qualidade, ao aumento da subjetividade dos avaliadores e à importância atribuída aos órgãos colegiados das IES, que passam a assumir a responsabilidade de construir os relatórios acerca das dimensões e indicadores de qualidade. Essas mudanças configuram, até certo ponto, “uma concessão de prerrogativa aos órgãos colegiados da IES para definirem o seu padrão de qualidade” (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 14).

No que se refere à Educação a Distância (EaD), a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017,

normatizou o credenciamento e a oferta de cursos a distância, inclusive para pós-graduação *lato sensu*. Em seu texto, diferentes itens apontam uma flexibilização ou diminuição de rigor na avaliação e regulação da educação superior a distância: permitiu o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância sem o credenciamento para oferta de cursos presenciais (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 12).

A Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, aumentou de 20% para 40% a oferta de disciplinas a distância em cursos de graduação presencial, desde que cumpridos certos requisitos referentes aos processos de regulação e supervisão. Essas e outras mudanças evidenciam a valorização da EaD e tornam mais híbrida a oferta dos cursos presenciais (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 13).

As mudanças na legislação, incluindo as revogações na base legal do Sinaes, a partir de 2016, demonstram que esse sistema perdeu a sua identidade e o seu propósito “devido à lógica, às políticas e às ações que configuram um ‘novo’ modo de regulação por parte do governo federal para Educação Superior” (COSTA; OLIVEIRA; GOMES, 2020, p. 15). Esse “novo” atribui importância menor ao papel do Estado “na regulação, avaliação e supervisão da Educação Superior, caminhando na direção de sua autorregulação pelo mercado” (p. 15). Essa tendência reforça a agenda neoliberal de reformas do Estado, com redução dos gastos públicos na Educação Superior, criando mais mercado para os interesses privados, grupos econômicos e financeiros que já são hegemônicos nesse nível de ensino.

Dessa forma, de acordo com a produção crítica sobre essas mudanças, as ações promovidas pelo MEC, desde 2008, fortalecem o paradigma técnico-burocrático da avaliação adotado pelo Estado avaliador de inspiração neoliberal. Mesmo se reconhecermos que a perspectiva que fundamentou o Sinaes esteja vinculada à concepção de qualidade social de educação, em contraposição à perspectiva neoliberal que vigorou no Provão, na prática o que se efetivou foi a lógica meritocrática de resultado, com sobreposição do aspecto regulatório da perspectiva emancipatória de avaliação.

Implementado em 2004, o modelo de avaliação global, integrador, formativo e dinâmico do Sinaes não chegou a se efetivar, sendo, pouco mais de três anos depois, alterado por meio de indicadores de qualidade que expandem a racionalidade neoliberal da concorrência, promovendo ranqueamento dos cursos e instituições conforme interesses das agências internacionais difusoras dessa racionalidade. Se, a partir de 2008, a criação de indicadores (CPC, IGC, IDD) e a sobreposição do Enade já evidenciavam a predominância da concepção de qualidade de mercado no Sinaes, o decreto e as portarias MEC, em 2017, tornam mais explícitos os interesses mercadológicos na reformulação do Sinaes.

A mudança paradigmática implementada no Sinaes se revela na supervalorização do desempenho dos estudantes (aferido no Enade), em detrimento

das demais modalidades desse sistema. A concepção educacional de mercado, que associa a qualidade das IES e dos cursos de graduação ao desempenho e à performance dos estudantes (compreendidos como clientes), é difundida e reforçada pela imprensa e pelos organismos internacionais, conforme se observa nas próximas seções.

### **3.4.2 O Enade na imprensa: qualidade de mercado associada a resultados e a rankings**

O destaque que a imprensa vem atribuindo ao Enade evidencia a força da concepção de qualidade de mercado na agenda das políticas educacionais de avaliação. Além disso, a imprensa desempenha um papel importante na formação da opinião política cuja noção de qualidade é elaborada.

Com o intuito de apreender o destaque atribuído ao Enade pela imprensa, buscou-se analisar as notícias acerca do exame que são veiculadas nos jornais *Folha de S.Paulo* e *Estado de Minas*. Optou-se por dois veículos de grande circulação, sendo um de caráter nacional, mais abrangente (*Folha de S.Paulo*), e outro com recorte regional (*Estado de Minas*).

A partir de pesquisa em sites de busca, com recorte temporal de 2004 a 2019, foram encontradas 32 reportagens, sendo 22 da *Folha de S.Paulo* e 10 do *Estado de Minas*. A busca na internet se deu por meio das palavras-chaves “Enade e Folha de São Paulo” e “Enade e Estado de Minas”. Após essa consulta inicial, realizou-se uma busca nas páginas *on-line* desses veículos de comunicação no mesmo recorte temporal.

A análise desse material possibilitou compreender o posicionamento desses jornais em relação à implementação das políticas de avaliação na Educação Superior e as concepções de qualidade em disputa nas narrativas midiáticas. Embora sejam dois jornais com direcionamento editorial distintos, observa-se posicionamento semelhante na abordagem do Enade. De modo geral, as reportagens buscam explicar, de forma resumida, o que é o Enade, apresentar seus objetivos e sua importância, mas sempre com destaque para os resultados dos alunos e dos cursos no exame, priorizando as notas e as comparações entre alunos, cursos e instituições. Os títulos das reportagens evidenciam a relevância que a imprensa atribui aos resultados do Enade (Quadro 4).

**Quadro 4 – O Enade na *Folha de S.Paulo* e no *Estado de Minas***

(Continua)

Ano	Jornal	Título
2019	<i>Folha de SP</i>	Só 3% dos cursos superiores particulares têm nota máxima em avaliação; federais têm 29%. Governo estuda mudar legislação para punir estudantes que não tenham bom desempenho, diz ministro <sup>60</sup>
2017	<i>Folha de SP</i>	Só 6% dos cursos avaliados têm desempenho máximo no Enade 2016 <sup>61</sup>
2017	<i>Folha de SP</i>	Com nota baixa no Enade, mais de 900 cursos superiores terão supervisão <sup>62</sup>
2016	<i>Folha de SP</i>	Nota do Enade deve passar a contar para alunos do ensino superior <sup>63</sup>
2015	<i>Folha de SP</i>	Poucos cursos avaliados no Enade 2014 tiveram nota máxima, diz MEC <sup>64</sup>
2013	<i>Folha de SP</i>	30% dos cursos tiveram desempenho insatisfatório no Enade, diz MEC <sup>65</sup>
2012	<i>Folha de SP</i>	Só 2,7% dos cursos avaliados pelo MEC em 2011 têm nota máxima <sup>66</sup>
2012	<i>Folha de SP</i>	Mais de 30 instituições são suspeitas de irregularidades no Enade <sup>67</sup>
2010	<i>Folha de SP</i>	Alunos mais bem colocados no Enade não estudam apenas nas vésperas das provas <sup>68</sup>
2009	<i>Folha de SP</i>	Cursos privados concentram 74% das notas ruins no Enade, diz MEC <sup>69</sup>

<sup>60</sup> SALDANHA, Paulo. Data de publicação: 04/10/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/10/so-3-dos-cursos-superiores-particulares-tem-nota-maxima-em-avaliacao-federais-tem-29.shtml>.

<sup>61</sup> BOLDRINI, Ângela. Data de publicação: 01/09/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/09/1914973-so-6-dos-cursos-avaliados-tem-desempenho-maximo-no-enade-2016.shtml>.

<sup>62</sup> CANCIAN, Natália. Data de publicação: 08/03/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/03/1864669-com-nota-baixa-no-enade-mais-de-900-cursos-superiores-terao-supervisao.shtml>.

<sup>63</sup> SALDANHA, Paulo. Data de publicação: 17/04/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/04/1761252-nota-do-enade-deve-passar-a-contar-para-alunos-do-ensino-superior.shtml>.

<sup>64</sup> FOREQUE, Flávia. Data de publicação: 18/12/2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/12/1720718-poucos-cursos-avaliados-no-enade-2014-tiveram-nota-maxima-diz-mec.shtml>.

<sup>65</sup> FOREQUE, Flávia. Data de publicação: 07/10/2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2013/10/1352910-30-dos-cursos-tiveram-desempenho-insatisfatorio-no-enade-diz-mec.shtml>.

<sup>66</sup> FOREQUE, Flávia. Data de publicação: 06/12/2012. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/educacao/2012/12/1197070-so-27-dos-cursos-avaliados-pelo-mec-em-2011-tem-nota-maxima.shtml>.

<sup>67</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 23/03/2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2012/03/1066233-mais-de-30-instituicoes-sao-suspeitas-de-irregularidades-no-enade.shtml>.

<sup>68</sup> PINHO, Ângela. Data de publicação: 06/06/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/saber/744252-alunos-mais-bem-colocados-no-enade-nao-estudam- apenas-nas-vesperas-das-provas.shtml>.

<sup>69</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 03/09/2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2009/09/619269-cursos-privados-concentram-74-das-notas-ruins-no-enade-diz-mec.shtml>.

#### Quadro 4 – O Enade na *Folha de S.Paulo* e no *Estado de Minas*

(Conclusão)

Ano	Jornal	Título
2004	<i>Folha de SP</i>	Entenda o que é o Enade <sup>70</sup>
2019	<i>Estado de Minas</i>	Enade aponta baixo desempenho de cursos em Minas: somente 5,6% dos cursos no Brasil e 7,7% em Minas obtiveram a nota máxima no exame. Ministério sinaliza intenção de tornar desempenho individual pré-requisito para diploma <sup>71</sup>
2019	<i>Estado de Minas</i>	Weintraub defende reprovar universitários com nota baixa no Enade: dados do Enade 2018 foram apresentados hoje. Para ministro, quem acerta 10% das questões não deveria se formar. Inep estuda divulgar nomes dos estudantes com melhor desempenho <sup>72</sup>
2013	<i>Estado de Minas</i>	Conceito Preliminar de Cursos do MEC avalia cursos superiores e indica evolução: segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), 71,6% das graduações apresentaram conceitos satisfatórios. A taxa é superior à de 2009, quando a parcela era de 51,5% <sup>73</sup>
2013	<i>Estado de Minas</i>	MEC vai divulgar indicadores que avaliam qualidade do ensino superior nos próximos dias: os índices são usados como parâmetro de acompanhamento da evolução da qualidade da educação superior no Brasil <sup>74</sup>
2012	<i>Estado de Minas</i>	Senador Cristovam Buarque defende ampliação do Enade: o ex-ministro da Educação propõe que a nota do aluno conste no diploma <sup>75</sup>
2011	<i>Estado de Minas</i>	Apenas 8% das instituições avaliadas pelo MEC obtiveram bons resultados <sup>76</sup>

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A análise das reportagens destacadas no Quadro 4 evidencia a importância que a imprensa atribui aos resultados do Enade, assim como ao ranqueamento dos cursos e das IES. Nas reportagens, os jornais comparam o baixo índice dos cursos que obtiveram o conceito máximo no Enade, que corresponde a nota 5 (3% nas instituições particulares e 29% nas federais – *Folha de SP*, 2019). É interessante

<sup>70</sup> FOLHA ONLINE. Data de publicação: 14/12/2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/educacao/ult305u16708.shtml>.

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Júnia. Data de publicação: 05/10/2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/10/05/internagerais1090423/enade-aponta-baixo-desempenho-de-cursos-em-minas.shtml>.

<sup>72</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 04/10/2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/educacao/2019/10/04/internas\\_educacao,1090246/weintraub-defende-reprovar-universitarios-com-nota-baixa-no-enade.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/educacao/2019/10/04/internas_educacao,1090246/weintraub-defende-reprovar-universitarios-com-nota-baixa-no-enade.shtml).

<sup>73</sup> HOLANDA, Thiago de. Data de publicação: 07/12/2013. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/05/interna\\_gerais,476351/policia-civil-vai-devassar-tres-instituicoes-investigadas-em-caso-de-fraude-em-vestibular.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/12/05/interna_gerais,476351/policia-civil-vai-devassar-tres-instituicoes-investigadas-em-caso-de-fraude-em-vestibular.shtml).

<sup>74</sup> TOKARNIA, Mariana. Data de publicação: 30/11/2013. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/11/30/internas\\_educacao,475011/mec-vai-divulgar-indicadores-que-avaliam-qualidade-do-ensino-superior-nos-proximos-dias.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/11/30/internas_educacao,475011/mec-vai-divulgar-indicadores-que-avaliam-qualidade-do-ensino-superior-nos-proximos-dias.shtml). Acesso em:

<sup>75</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 06/03/2012. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2012/03/06/internas\\_educacao,281693/senador-cristovam-buarque-defende-ampliacao-do-enade.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2012/03/06/internas_educacao,281693/senador-cristovam-buarque-defende-ampliacao-do-enade.shtml).

<sup>76</sup> CIEGLINSKI, Amanda. Data de publicação: 17/11/2011. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2011/11/17/internas\\_educacao,262582/apenas-8-das-instituicoes-avaliadas-pelo-mec-obtiveram-bons-resultados.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2011/11/17/internas_educacao,262582/apenas-8-das-instituicoes-avaliadas-pelo-mec-obtiveram-bons-resultados.shtml).

observar os interesses políticos na utilização dos dados e resultados do Enade pela imprensa que, em alguns casos, atua como porta-voz dos governos. Na reportagem do dia 4 de outubro de 2019, a *Folha* deu destaque ao posicionamento do até então ministro da Educação Abraham Weintraub acerca dos resultados dos estudantes e cursos no Enade. A reportagem destacou as críticas feitas pelo ministro à qualidade das universidades federais e a prioridade de sua pasta para o setor privado na expansão das vagas na Educação Superior. Para sustentar as críticas às universidades públicas, o ministro fez referência ao baixo desempenho dos estudantes e ao baixo percentual de cursos que obtém nota 5 no Enade. Entretanto, diante dos piores índices observados nas instituições privadas, o ministro justifica essa diferença afirmando que o melhor desempenho dos cursos nas IES públicas se dá pela origem dos estudantes que, “com melhor formação, chegam mais preparados nas universidades”. Nesse sentido, o ministro defende a revisão do Enade com o aprimoramento de indicadores capazes de aferir o valor agregado pelos cursos e não apenas pelo desempenho dos estudantes. O ministro defendeu, ainda, a mudança na legislação para “punir os estudantes que não tenham bom desempenho na prova. A ideia seria impedir que concluintes garantam seu diploma caso não atinjam um percentual mínimo de acertos, o que hoje é vetado pela legislação”. Além da ideia de punir estudantes que não alcançarem bom desempenho no Enade, outra proposta sugerida pelo ministro é divulgar a lista de estudantes que tiveram bom desempenho como forma de incentivo à participação, com a possibilidade de inserir a nota do estudante em seu currículo.

A ênfase atribuída ao Enade na perspectiva da regulação, controle e de estímulo à concorrência, por meio do ranqueamento dos cursos e instituições, é observável nas reportagens que apresentam o posicionamento de outros ministros responsáveis pela pasta da Educação nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2010-2016) e Temer (2016-2018). Na matéria publicada no dia 8 de março de 2017, no período de governo do presidente Michel Temer, a *Folha* destacou o posicionamento de membros do MEC em relação aos resultados do Enade. Segundo o então chefe de gabinete da secretaria de regulação da Educação Superior, Rubens Martins, “aquelas Instituições de Educação Superior que reiteradamente tiveram conceitos insatisfatórios, terão penalidades e sanções agravadas” (*Folha de S.Paulo*, 2017), outras “que tiveram notas baixas em mais de uma avaliação do Enade nos últimos anos poderão sofrer medidas cautelares, como suspensão de vestibulares ou de

processos para abertura de novas vagas” (*Folha de S.Paulo*, 2017). Além do aspecto regulatório, a reportagem destacou as comparações entre desempenho de estudantes e dos cursos das IES públicas e privadas:

Dados divulgados nesta quarta mostram que, de 8.121 cursos avaliados no Enade em 2015, 11,3%, ou 917 do total, tiraram notas 1 e 2 no CPC – consideradas insatisfatórias. Na outra ponta, apenas 1,2% alcançaram o conceito máximo, quando o curso tem nota 5. O restante teve padrões 3 e 4 (*Folha de S.Paulo*, 2017).

Na reportagem publicada no dia 7 de julho de 2013, também se percebe a associação do conceito de qualidade das IES aos resultados do Enade. No texto, o então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, no período de governo da presidente Dilma Rousseff, comemora a pequena melhoria nos índices do Enade de 2013, em comparação com os anteriores: “As notas 4 e 5, que são de excelência, tiveram crescimento importante”, ponderou Mercadante em coletiva de imprensa. Entretanto, diferentemente do ministro Abraham Weintraub, que buscou interpretar os dados do Enade para criticar a qualidade das universidades públicas, Mercadante destacou que “As públicas continuam, no ensino superior, bem melhor do que as privadas”. Enquanto 17% dos cursos de instituições públicas receberam a nota máxima no Enade, entre as privadas esse percentual foi de 3,5%. Ainda segundo Mercadante, “Cada vez mais o mercado de trabalho olha o desempenho do Enade. O empenho deles (estudantes) em fazer um bom Enade ajudará a valorizar seu currículo, seu diploma e sua carreira profissional” (*Folha de S.Paulo*, 2013).

Já a reportagem do ano de 2005 apresenta o posicionamento do então ministro da Educação Tarso Genro, do governo Lula, que fez questão de frisar, “durante a divulgação dos dados do Enade, que os resultados da nova prova não estão sendo usados para um *ranking*” (*Folha de S.Paulo*, 2005). Ainda segundo o ministro, “As conclusões daqui não devem ser entendidas como juízo definitivo do MEC sobre as instituições, e sim um dado dentro do Sinaes [novo sistema de avaliação da Educação Superior], como elemento importante” (*Folha de S.Paulo*, 2005). O posicionamento do ministro evidenciava a preocupação do MEC no início da criação do Sinaes, em 2004, de evitar que os resultados do Enade se transformassem em *rankings* para cursos e instituições. Entretanto, apesar dessa preocupação inicial do ministro, observa-se nas reportagens que foram analisadas neste trabalho que a qualidade aferida aos cursos e instituições se baseou nos

resultados dos estudantes no exame. De forma geral, por um lado, prevaleceu a ideia de que os estudantes e cursos que obtiveram notas 4 e 5 se aproximam da qualidade almejada pelo MEC, em diferentes governos; por outro lado, cursos e estudantes com notas 1 e 2 seriam indicativos da má qualidade dos cursos e da formação inadequada dos estudantes.

O jornal *Estado de Minas* também priorizou os resultados dos estudantes e cursos nas reportagens que foram analisadas:

O resultado da atuação de universitários ao longo de quatro anos de faculdade mostra que a excelência dos cursos superiores no Brasil está longe de ser alcançada. Apenas 5,6% de um rol de 8.821 cursos de carreiras como direito, administração, ciências contábeis e design, avaliadas no ano passado, alcançaram a nota máxima no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) (*Estado de Minas*, 2019).

A referida reportagem buscou ainda comparar o desempenho de Minas Gerais em relação à média nacional: “Os cursos de instituições de Minas Gerais estão um pouco melhor que a média nacional, mas também bem abaixo do desejado: apenas 7,7% deles se destacam”. Confrontou ainda o desempenho das IES públicas e privadas:

Outro destaque do exame fica com a rede privada. Em Minas, apenas 3,7% dos cursos de instituições particulares tiveram nota máxima (28 de um total de 749). Na rede pública, o percentual é mais de sete vezes maior – 27,7% dos cursos chegaram à excelência (41 de um total de 148) (*Estado de Minas*, 2019).

Em seguida, a reportagem apresentou o posicionamento do então ministro da Educação Abraham Weintraub, que “defende mais rigor no Enade, como a punição a estudantes que tiveram baixo desempenho”, e do presidente do Inep Alexandre Ribeiro Lopes, que manifestou o interesse do governo do presidente Bolsonaro tornar público os nomes dos estudantes que acertaram mais de 60% da prova do Enade como forma de incentivar a concorrência: “A gente quer divulgar quem foram os alunos que tiveram melhor resultado por curso como forma de incentivo para que ele busque ficar entre os melhores, para colocar isso no currículo” (*Estado de Minas*, 2019).

Outra abordagem recorrente nas reportagens da *Folha de S.Paulo* e do *Estado de Minas* refere-se aos questionamentos dos estudantes acerca do Enade e dos problemas identificados por esses, conforme se observa nos títulos das reportagens em destaque no Quadro 5:

**Quadro 5 – O Enade na *Folha de S.Paulo* e no *Estado de Minas* na visão dos estudantes**

Ano	Jornal	Título
2010	<i>Estado de Minas</i>	Estudantes questionam prova do Enade em BH <sup>77</sup>
2014	<i>Estado de Minas</i>	Estudantes põem em dúvida eficácia da prova do Enade na qualificação dos cursos <sup>78</sup>
2008	<i>Folha de SP</i>	Enade divide opiniões de alunos do ensino superior <sup>79</sup>
2010	<i>Folha de SP</i>	Universitários reclamam da obrigatoriedade da prova do Enade <sup>80</sup>
2010	<i>Folha de SP</i>	Alunos mais bem colocados no Enade não estudam apenas nas vésperas das provas <sup>81</sup>
2011	<i>Folha de SP</i>	Alunos criticam a prova do Enade <sup>82</sup>
2013	<i>Folha de SP</i>	Com mais cursos avaliados, dedicação ao Enade ainda é duvidosa

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

De forma geral, as reportagens no Quadro 5 apresentam posicionamentos dos estudantes acerca do Enade, destacando problemas e limites do exame como “a defasagem do Enade em relação aos conteúdos do curso de física”; “boicotes dos estudantes na realização da prova”; “incapacidade do exame em avaliar a qualidade dos cursos de engenharia civil e a formação estudantil” (*Estado de Minas*, 2014), “incompatibilidade entre o que se estuda no curso de medicina e o que se avalia na prova”, e ainda “contradição entre o que se aprende nos cursos e o que se cobra nas provas do Enade” (*Estado de Minas*, 2010).

<sup>77</sup> GALVÃO, Daniela. Data de publicação: 21/11/2010. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2010/11/21/interna\\_gerais,193786/estudantes-questionam-prova-do-enade-em-bh.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2010/11/21/interna_gerais,193786/estudantes-questionam-prova-do-enade-em-bh.shtml).

<sup>78</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 23/11/2014. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2014/11/23/internas\\_educacao,592775/estudantes-poem-em-duvida-eficacia-da-prova-do-enade-na-qualificacao-dos-cursos.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2014/11/23/internas_educacao,592775/estudantes-poem-em-duvida-eficacia-da-prova-do-enade-na-qualificacao-dos-cursos.shtml).

<sup>79</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 9/11/2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2008/11/465788-enade-divide-opinioes-de-alunos-do-ensino-superior.shtml>.

<sup>80</sup> AGÊNCIA BRASIL. Data de publicação: 21/11/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/saber/833951-universitarios-reclamam-da-obrigatoriedade-da-prova-do-enade.shtml>.

<sup>81</sup> PINHO, Ângela. Data de publicação: 6/6/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2010/06/744252-alunos-mais-bem-colocados-no-enade-nao-estudam- apenas-nas-vesperas-das-provas.shtml>.

<sup>82</sup> FOLHA.COM. Data de publicação: 7/11/2011. Disponível em: <http://www.agora.uol.com.br/dicas/ult10107u1002552.shtml>.

Nas reportagens da *Folha de S.Paulo* também se percebem as críticas dos estudantes ao Enade. Dentre as mais recorrentes, destacam-se: “sua obrigatoriedade”, “ineficiência de um único exame, com 40 questões, para avaliar o conteúdo de um curso que leva anos para ser concluído” (2010); “discrepância entre o que se estuda no curso e o que se avalia”; “desinteresse dos estudantes no exame (2011) e “limites da prova para aferir conhecimentos adquiridos nos cursos” (2008).

É interessante observar que as críticas dos estudantes em relação ao Enade são encontradas em algumas reportagens na *Folha de S.Paulo* e no *Estado de Minas* até 2014. Após esse ano, não há destaque para as críticas dos estudantes nas reportagens selecionadas e observa-se o interesse predominante nos resultados dos estudantes no exame e as comparações entre instituições públicas e privadas e, principalmente, a associação entre qualidade dos cursos e desempenho dos estudantes nos testes padronizados.

Os indicadores do Sinaes (especialmente o Enade e o CPC) vêm legitimando um discurso acerca da qualidade das IES e dos cursos de graduação, com participação efetiva da imprensa.

Na seção seguinte se buscará apresentar a atuação dos organismos internacionais (Banco Mundial e OCDE) na difusão da concepção de qualidade de mercado que vem sendo incorporada nas mudanças recentes do Sinaes. Os relatórios recentes dessas instituições apresentam recomendações aos gestores da Educação Superior que fortalecem ainda mais a concepção de mercado já predominante no Sinaes.

### ***3.4.3 A qualidade da Educação Superior no Brasil na agenda dos organismos internacionais (Banco Mundial e OCDE)***

O Banco Mundial divulgou, em novembro de 2017, um estudo encomendado ainda em 2015 pelo então ministro da Fazenda Joaquim Levy, do governo da presidente Dilma Rousseff. O objetivo do governo com a encomenda era buscar medidas que reduzissem os gastos do setor público. O resultado foi um receituário liberal, com propostas que vão desde o congelamento do salário dos servidores ao fim da Educação Superior gratuita.

No prefácio do documento, encontra-se a contextualização motivadora do estudo:

Após um período de estabilidade econômica, altas taxas de crescimento e redução substancial da pobreza, o Brasil enfrenta hoje grandes desafios para lidar com seus gastos públicos. O crescimento das despesas primárias superou o PIB mesmo durante a fase favorável do superciclo das *commodities*. O gasto tornou-se cada vez mais engessado pela rigidez constitucional em categorias como folha de pagamento e previdência social, deixando quase nenhum espaço para despesas discricionárias e de investimento. Atento à mudança de cenário, o governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração deste relatório, com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 1).

Dois premissas sintetizam os argumentos do Banco Mundial acerca das contas públicas do governo brasileiro: 1) o governo gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal; 2) ao longo das duas últimas décadas, o Brasil observou um consistente aumento dos gastos públicos, o que agora coloca em risco a sustentabilidade fiscal (BANCO MUNDIAL, 2017).

Especificamente para o campo da educação, o relatório do Banco Mundial apresentava um diagnóstico e receituário com medidas necessárias em busca da “eficiência, eficácia e equidade”, conceitos apresentados sem a contextualização necessária para a compreensão de seus significados e sentidos. Uma constatação identificada no documento é a de que se gasta muito e mal os recursos públicos tanto na Educação Básica como na Educação Superior:

Além de uma razão aluno-professor relativamente baixa, o sistema público de educação no Brasil é caracterizado por baixa qualidade dos professores e pelos altos índices de reprovação. Todos esses fatores levam a ineficiências significativas. O Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados. Os gastos públicos com ensino fundamental e médio são progressivos, mas os gastos com o ensino superior são altamente regressivos. Isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES) (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 121).

Observa-se no documento a intenção de se utilizar dados descontextualizados com o intuito de reforçar o posicionamento do Banco Mundial

favorável à cobrança de mensalidades nas universidades federais e à lógica empresarial a ser aplicada no sistema público de educação. É interessante esclarecer que alguns poucos dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) referentes à educação brasileira são utilizados no relatório de forma conveniente, para dar sustentação à tese de que se gasta muito na Educação Superior com salário de professores e custo elevado do valor por aluno, comparativamente às instituições de ensino privadas. Entretanto, dados que evidenciam o baixo valor aplicado comparativamente aos outros países da OCDE são negligenciados, evidenciando a concepção tendenciosa neoliberal privatista e mercantil do documento. Além disso, a comparação no relatório do “custo aluno” entre instituições de ensino privadas e federais desconsidera que nessas os investimentos não se restringem ao ensino, pois também se realizam pesquisa e extensão, incluindo laboratórios, hospitais, gastos com infraestrutura, aposentadoria, pensionistas e uma infinidade de projetos que não são realizados pelas instituições privadas.

No relatório fica explícita a intenção de se utilizar dos resultados das avaliações externas para fundamentar, de maneira tendenciosa, sem a necessária problematização, a concepção neoliberal que sustenta as orientações do Banco Mundial acerca das universidades públicas. Segundo o relatório,

Enquanto estudantes de universidades públicas tendem a apresentar melhor desempenho em exames padronizados, o valor adicionado das universidades privadas parece ser semelhante ao das universidades públicas. A pontuação média do ENADE para universidades públicas é maior do que para as privadas. No entanto, estudantes que entram nas universidades públicas tendem a já terem atingido um maior nível de aprendizado antes mesmo de iniciar os estudos. Por isso, a métrica mais relevante para se mensurar o valor adicionado é comparar a pontuação obtida com a pontuação esperada pré-universidade. Para os cursos de ciências exatas, universidades privadas tendem a adicionar tanto valor quanto as universidades públicas. Para as matérias de humanas, universidades privadas parecem adicionar mais valor (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 132).

Diante de argumentos frágeis e de instrumentos duvidosos utilizados para aferir aprendizados dos estudantes nos cursos de graduação, o relatório conclui:

O alto custo por estudante das universidades públicas federais não se reflete em um maior valor agregado para os graduados em

comparação com os graduados de outras universidades. Apesar do custo elevado, as universidades federais são menos eficientes (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 133).

Na concepção do Banco Mundial, tendo como base os resultados dos estudantes e dos cursos nas provas do Enade, os custos da Educação Superior são altos no Brasil, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria educação por meio de mensalidades nas universidades federais.

O relatório finaliza seu receituário sugerindo ao governo brasileiro reformas no setor educacional para aumentar a eficiência, equidade e reduzir o custo fiscal na manutenção da educação pública. Nessa agenda, as avaliações externas como o Enade assumem um papel importante como dispositivo regulatório no controle de qualidade das IES.

Outro documento que apresenta recomendações de intensificação da concepção de mercado no sistema de Educação Superior no Brasil é o relatório “Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil”, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Divulgado em 2018, esse estudo, encomendado pelo MEC, pela Conaes e pela Capes, instituições responsáveis pela operacionalização do Sinaes, apresenta uma avaliação das políticas federais de garantia de qualidade.<sup>83</sup>

Segundo o relatório, foi solicitado aos especialistas internacionais e funcionários da OCDE que avaliassem a relevância, a eficácia e a eficiência dos procedimentos de qualidade em vigor no Brasil, com sugestões de “medidas diferenciadas de qualidade” para promoção de melhorias das práticas das IES (OCDE, 2018, p. 3). Nesse sentido, o documento apresenta o posicionamento da OCDE em relação ao sistema institucional de qualidade existente no Brasil, analisando os principais tipos de avaliação do Sinaes (avaliação institucional, de cursos e de aprendizagem) com ênfase nos indicadores (Enade, IDD, CPC e IGC).

---

<sup>83</sup> Segundo o relatório da OCDE, a revisão do documento contou com apoio e participação da Conaes e do MEC: “Beneficiou-se do apoio dos membros do Conaes, o professor Simon Schwartzman e o professor Renato Hyuda Pedrosa. No MEC, a revisão foi apoiada pela liderança de Maria Helena Guimarães Castro (vice-ministra), Henrique Sartori de Almeida Prado (secretário de Regulação e Supervisão do Ensino Superior, Seres) e Maria Inês Fini (Presidente do Inep). Tanto o INEP como o MEC forneceram dados e documentação para subsidiar a análise, a primeira sob a liderança de Mariângela Abrão (diretora de Avaliação da Educação Superior, Inep)” (OCDE, 2018, p. 5).

Chama a atenção a linguagem empresarial presente no texto,<sup>84</sup> o que evidencia o poder desses organismos internacionais como difusores da concepção empresarial de educação. Destaca-se nas definições de qualidade presente no documento a ocultação dos aspectos sociais, entre os quais a relação entre o conceito de qualidade e a democracia, inclusão, justiça social, combate à pobreza ou à desigualdade. O que se percebe é a naturalização da ordem econômica-social excludente vigente com a absoluta predominância dos aspectos técnicos, em especial dos indicadores que reforçam a lógica de mercado.

O documento elogia o esforço das autoridades brasileiras envolvidas na organização do sistema institucional de avaliação e a manutenção do Sinaes como sistema que confere rigor e legitimidade aos processos de credenciamento das IES. Na avaliação da OCDE, o sistema brasileiro impede fraudes na inserção das instituições privadas no “mercado da Educação Superior”, oferecendo assim “uma garantia básica de qualidade” já nos estágios iniciais de credenciamento. Entretanto, apesar dos avanços no sistema, o relatório sugere mudanças nos indicadores de qualidade para melhorar a “relevância e eficácia dos processos regulatórios e de avaliação que governam a entrada no mercado de novos provedores privados de ensino superior e programas de graduação” (OCDE, 2018, p. 13).

De forma geral, o documento sugere intensificação da lógica de mercado com mais *accountability*, compreendida como mais transparência nos resultados alcançados e autorregulação de mercado. Sugere que as IES com capacidade demonstrada em garantia de qualidade possam criar novos programas e cursos e emitir diplomas sem autorização prévia das instituições estatais responsáveis, o que consistiria em melhor aproveitamento dos recursos existentes (não se menciona ampliar recursos).

O relatório da OCDE propõe ainda o aperfeiçoamento de indicadores que avaliam produtos e resultados (compreendido como domínio de habilidades e competências mensurados em testes padronizados e progressão dos egressos no mercado de trabalho) (OCDE, 2018, p. 56). Destacam-se ainda as seguintes sugestões presentes no relatório: necessidade de intensificação de indicadores

---

<sup>84</sup> Como exemplo dessa linguagem empresarial, apresentamos dois títulos de seções do documento: “1) Regulando ‘a entrada no mercado: assegurando que os provedores de ensino superior tenham alto padrão, enquanto simplifica procedimentos de garantia de qualidade’” (p. 13); “2) Recomendações de revisão do sistema brasileiro ‘aumentar o peso atribuído aos produtos e resultados’” (p. 43).

relacionados ao ensino e à aprendizagem e redução dos indicadores de insumos adotados pelas comissões de visitas *in loco*; recomendação de mais controle, revisão e fortalecimento de uma agência independente de garantia de qualidade; questionamento do aspecto qualitativo das comissões externas de avaliação por parte das IES privadas; crítica aos instrumentos utilizados na avaliação *in loco* que atribuem um peso excessivo na avaliação do corpo docente (formação).

O documento sugere valorizar as experiências pedagógicas de ensino, as abordagens didáticas e os resultados alcançados pelo trabalho docente; a orientação para aperfeiçoamento da educação a distância, com aprimoramento de indicadores específicos para essa modalidade; a sugestão de que os indicadores existentes insiram medidas referentes a “taxas atrito” de alunos (proporção de alunos que entram e completam um curso) ou os resultados subsequentes de emprego dos alunos; em relação à pós-graduação, sugere que a Capes reequilibre os critérios de avaliação para se concentrar mais na produção e nos resultados dos alunos, reduzindo a confiança na revisão por pares (OCDE, 2018).

Especificamente sobre o Enade, o relatório questiona a necessidade de sua manutenção, no atual formato, em função da baixa confiabilidade de seus resultados. Para os autores do documento, “os objetivos do Enade estão fora da realidade” (p. 120), pois avaliam competências muito genéricas que escapam à prescrição curricular. Segundo o relatório, os exames devem avaliar objetivamente o que está previsto nas diretrizes curriculares, o que não ocorre nas questões de conhecimentos gerais. Portanto, na avaliação da OCDE, não há como responsabilizar os cursos pelo fato de os alunos não dominarem competências tão amplas que escapam às diretrizes específicas dos cursos de graduação. Destacam-se ainda as sugestões do relatório para que o Enade substitua a teoria clássica adotada no exame pela Teoria de Reposta ao Item (TRI) e inclua a pontuação obtida pelo estudante no diploma recebido por ele.

A concepção de qualidade de mercado é referendada nos relatórios do Banco Mundial e da OCDE, que aconselham os gestores brasileiros a intensificarem ainda mais a lógica empresarial já predominante no Sinaes, desde a sua reformulação, com os indicadores de qualidade, em 2008. Nessa concepção neoliberal, qualidade é resultante de performances individuais, ranqueamento e resultados aferidos em testes padronizados que estimulam a competição entre indivíduos e instituições. Na composição dos índices que atribuem notas aos cursos de graduação (CPC)

avaliados pelo Sinaes, 70% advêm do Enade, incluindo as provas e os questionários respondidos pelos estudantes, além da comparação entre desempenho nas provas do Enem e no Enade (IDD).

Tendo em vista a importância que o Enade adquiriu no Sinaes, pretende-se, nos próximos capítulos, aprofundar as análises sobre a mudança de paradigma de avaliação implementada na Educação Superior. Além de indicador privilegiado de qualidade ancorado na concepção de mercado, o Enade vem sendo responsável pela difusão da racionalidade neoliberal da concorrência entre os cursos e as IES.

#### 4 OS RESULTADOS DO ENADE NO CURSO DE LICENCIATURA EM HISTÓRIA

No Capítulo 3 verificou-se que, embora nas origens o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) tivesse apresentado características da concepção de qualidade social, as mudanças identificadas, especialmente com a criação de indicadores de desempenho, a partir de 2008, aproximam as políticas de avaliação da Educação Superior da racionalidade neoliberal da concorrência.

Na concepção neoliberal de qualidade, os resultados dos estudantes em testes padronizados são utilizados como evidências de qualidade dos cursos e das instituições. No Sinaes, o Enade assume a função estratégica de avaliar os cursos de graduação e de fornecer as médias e os conceitos referentes ao desempenho dos estudantes na prova. Nesse caso, o desempenho dos estudantes é usado para efeito de comparação de cursos e instituições.

Nesse sentido, buscou-se neste capítulo analisar os resultados do Enade no Curso de Licenciatura em História, em cinco edições já realizadas, entre 2005 e 2017, com o intuito de compreender como a racionalidade neoliberal é absorvida no Sinaes, a partir da valorização do Enade como indicador privilegiado de qualidade dos cursos de graduação. Muito mais a serviço dos *rankings*, da comparação e da lógica da concorrência do que da avaliação do processo de aprendizagem dos estudantes, o Enade fornece relatórios tecnicamente sofisticados que buscam situar os cursos de graduação em relação aos resultados obtidos nacionalmente. Esses resultados são traduzidos em números e conceitos gerados a partir da performance dos estudantes nas provas de conhecimento geral e específico dos cursos avaliados.

Para o desenvolvimento deste capítulo, foram analisados os cinco Relatórios-Síntese do Enade do Curso de História referentes às edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017, incluindo relatórios de cursos e de instituições<sup>85</sup> e outros documentos do Enade, como o Guia de Elaboração e Revisão de Itens (Geri/2020).

Coerente com essa perspectiva, este capítulo está organizado em três seções, que se dividem em subseções. Na primeira seção, apresentam-se os resultados disponibilizados nos Relatórios-Síntese do Enade, incluindo médias e

---

<sup>85</sup> Além dos Relatórios Síntese, o Inep disponibiliza para as IES os relatórios técnicos com os resultados do Enade obtidos pelos cursos.

conceitos obtidos pelos cursos que participaram das cinco edições do exame já realizadas no Curso de Licenciatura em História.

Na segunda seção, priorizaram-se os resultados obtidos por quatro IES ofertantes do Curso de Licenciatura em História que participaram das edições do Enade: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH) e Estácio de Sá. Os resultados obtidos por essas instituições no Enade do Curso de Licenciatura em História foram analisados com o intuito de evidenciar como a racionalidade neoliberal da concorrência se apresenta nas políticas de avaliação da Educação Superior.

Por fim, na terceira seção, buscou-se mapear os estudos já desenvolvidos sobre o Enade com o intuito de apreender as tendências da produção científica brasileira, verificadas em dissertações e teses.

#### **4.1 O Enade na área de História: interfaces entre avaliação e currículo padronizado**

Os capítulos anteriores atestaram ser o Enade uma das avaliações que compõem o Sinaes, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Planejado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), esse exame é apresentado oficialmente com o objetivo de verificar

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 (BRASIL, 2005a, p. 5).

Pode-se afirmar que o objetivo do exame é avaliar e acompanhar a aprendizagem e o desempenho acadêmico dos estudantes dos cursos de graduação. Além disso, a documentação referente ao Enade evidencia as intenções de seus formuladores tornarem o exame referência para “a definição de ações voltadas para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação, por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais” (BRASIL, 2005a, p. 5).

Na concepção inicial, esperava-se que, diante dos resultados dos estudantes nas provas do Enade, as IES públicas e privadas adotassem ações pedagógicas com o intuito de melhorar a qualidade dos cursos ofertados. Dessa forma, na sua formulação o Enade já demonstrava o interesse em se constituir como referência de qualidade para cursos e IES.

O aspecto obrigatório do exame se evidencia no registro no histórico escolar do estudante, o qual, caso não realize a prova, fica em situação irregular e, portanto, impedido de ter acesso ao certificado de conclusão do curso até que a situação seja regularizada.

O Enade utiliza quatro instrumentos de avaliação: uma prova; um questionário de impressões do estudante sobre a prova; um questionário do estudante sobre o curso escolhido; e um questionário do coordenador do curso. A prova é composta de 40 questões, sendo 10 abordando a formação geral do estudante e 30 de componente específico, correspondente ao curso escolhido. Na parte de formação geral, são utilizadas 8 questões objetivas e 2 discursivas. Já em relação ao componente específico de cada área, a prova utiliza 27 questões objetivas e 3 discursivas. As questões de formação geral têm um peso de 25% do valor total da prova e o componente específico, 75% (BRASIL, 2017a).

Inicialmente, o Enade foi criado para operar com a noção de desempenho e não vincular mecanicamente resultados dos estudantes na prova à qualidade do curso. Nesse sentido, o Enade consistia num instrumento de avaliação a diagnosticar, geralmente a cada três anos, as habilidades acadêmicas e as competências profissionais que os estudantes são capazes de demonstrar, em conexão com suas percepções sobre sua instituição e com conhecimentos gerais não necessariamente relacionados com os conteúdos disciplinares. Portanto, inicialmente o Enade foi considerado como um dos componentes do Sinaes de maneira integrada aos demais tipos e modalidades de avaliação desse sistema.

Entretanto, assim como o Sinaes, o Enade passou por transformações ao longo do tempo. Nas primeiras edições do exame (entre 2005 e 2008), foi aplicado de forma amostral para estudantes ingressantes que até a data de inscrição do exame tivessem concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular e estudantes concluintes que tivessem concluído pelo menos 80% da carga horária do curso.

A ideia inicial de aplicar a mesma prova para ingressantes e concluintes teve como objetivo comparar as respostas dos dois grupos de estudantes em relação aos

conteúdos disciplinares avaliados no componente específico e aos temas transversais avaliados no componente geral do exame. Dessa forma, além de aferir as habilidades e competências definidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a comparação das repostas dos ingressantes e concluintes tinha a intenção de evidenciar “uma noção aproximada do valor agregado pelo curso na formação do aluno” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 213).

Segundo Dias Sobrinho, em sua proposta inicial o Enade não buscava avaliar a aprendizagem nem gerar dados para comparação entre resultados de estudantes, cursos ou instituições, mas sim “avaliar como o estudante é capaz de utilizar as competências e habilidades e como foi sua evolução entre as duas aplicações feitas, no primeiro e no último ano de sua graduação” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 213).

A ideia, portanto, seria contribuir para identificação da evolução das aprendizagens dos estudantes. Dias Sobrinho (2010a) constatou que, embora houvesse semelhanças operacionais entre o Provão e o Enade, os dois exames pertencem a paradigmas diferentes. Entre as semelhanças operacionais destacam-se o registro da realização ou dispensa do exame no histórico do estudante, o fornecimento do resultado no exame apenas para o aluno sem a divulgação da nota individual e a utilização de questionários para colher opiniões dos estudantes acerca da prova, do curso e da instituição (DIAS SOBRINHO, 2010a).

Dias Sobrinho considera que, apesar dessas semelhanças, na concepção inicial do Enade, as diferenças entre os dois exames eram explícitas:

A diferença fundamental consiste nas distintas concepções de avaliação estática, do Provão, e dinâmica, do Enade. O Provão era uma avaliação estática: uma prova aplicada aos alunos no final do curso colhia respostas pontuais, cuja soma de acertos e descontos dos erros resultava em pontuações e classificações, sem oferecer *feedback*. Era essencialmente uma avaliação de produto, somativa. Já o Enade se propõe como avaliação dinâmica, incorporando a noção de mudança e desenvolvimento do aluno em seu percurso formativo. Nessa perspectiva, o processo ganha proeminência sobre o resultado final isolado. Entre uma e outra aplicação do exame, o aluno tem oportunidade de superar suas deficiências, desenvolver suas habilidades cognitivas e aplicá-las em novas situações. Em outras palavras, o Enade tem como foco principal a trajetória do estudante, visando avaliar mudanças verificáveis entre o potencial de aprendizagem demonstrado no ingresso e as habilidades acadêmicas para o domínio da área, em termos de conhecimentos e atitudes, bem como as competências profissionais, isto é, os conhecimentos básicos e as capacidades de utilizá-los em distintas

situações, a serem demonstrados no último ano do curso (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 213-214).

Assim, mais do que um instrumento de controle e verificação de conteúdos apreendidos, o Enade se apresentou como uma concepção formativa de avaliação com o objetivo de superar os desafios e promover reflexões sobre o processo educativo:

O Provão era o principal e quase único instrumento de classificação e regulação. Por sua vez, o ENADE, em sua concepção original, tem papel subsidiário no sistema de avaliação. Por isso, não poderia dar margem a *rankings* e nem ser a ferramenta mais importante para efeitos de regulação. Quando tecnicamente mal sustentados e politicamente equivocados, os *rankings* produzem injustiça e injetam rivalidades entre IES de diversas naturezas e distintos grupos profissionais, competitividade e práticas típicas de mercado e desvios das finalidades essenciais da formação em educação superior (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 214).

Entretanto, a concepção formativa anunciada na proposta inicial do Enade não se efetivou. Nos primeiros anos, entre 2005 e 2008, houve dificuldades para implementação do exame na perspectiva anunciada. Por exemplo, as primeiras edições do exame foram realizadas em 2005, porém as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos avaliados nessa primeira edição, utilizadas como referência para a construção dos itens, só foram divulgadas em 2006. Ou seja, houve uma assimetria entre avaliação e currículo, o que inviabiliza a concepção formativa de anunciada no Enade.<sup>86</sup>

A partir de 2008 as mudanças ocorridas no Sinaes afastaram, ainda mais, o Enade do paradigma formativo anunciado na proposta inicial, e o exame foi se tornando cada vez mais parecido com o Provão, uma avaliação estática e somativa com sobreposição do aspecto regulatório sobre o formativo.

---

<sup>86</sup> Para Gomes (2014), a avaliação formativa relaciona-se com a opção de um currículo integrado e exige que se façam propostas de trabalho coerentes, com sentido para os alunos e, evidentemente, para os professores, de tal modo que avaliação e currículo caminhem juntos. Essa concepção é também encontrada em Luckesi (2011), para o qual a avaliação formativa constitui-se num momento dialético do processo de avançar o desenvolvimento da ação, que implica simetria entre avaliação e currículo: “Como diagnóstica, ela será um momento dialético de senso do estágio em que se está e de sua distância em relação à perspectiva que está colocada como ponto a ser atingido à frente” (LUCKESI, 2011, p. 83).

#### 4.1.2 A matriz curricular do Enade no Curso de Licenciatura em História

Os documentos relacionados ao Enade evidenciam as intenções do exame de aferir habilidades e competências adquiridas na formação dos estudantes, a partir dos conteúdos previstos nas DCNs e no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCT). Nesse sentido, enquanto instrumento de avaliação, o Enade cumpre a função tradicional de avaliar os conhecimentos, os conteúdos, as habilidades e as competências que estão prescritas nos currículos dos cursos de licenciatura.

A partir da análise dos Relatórios-Síntese do Enade, observou-se que as provas de História foram elaboradas com base nas diretrizes definidas em portarias do Inep que antecederam o exame. São as diretrizes que estabelecem a matriz da prova considerando o perfil profissional<sup>87</sup> esperado na área de História, as competências,<sup>88</sup> os temas<sup>89</sup> e os conteúdos<sup>90</sup> da parte da prova do componente de formação geral e do específico.

---

<sup>87</sup> O perfil é definido na documentação do Enade como conjunto de características esperadas do egresso da Educação Superior. Os Relatórios Síntese do Enade das edições de 2005, 2008 e 2011 não apresentam o perfil esperado dos estudantes de forma explícita como o fazem os relatórios de 2014 e 2017. Percebe-se que esses dois últimos relatórios são tecnicamente mais completos que os anteriores. Como exemplo do perfil esperado do estudante de História, observa-se no relatório de 2017: “I. crítico e criativo na identificação e resolução de problemas tecnológicos, considerando aspectos éticos, humanísticos, científicos, econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos, em atendimento às demandas da sociedade; II. atento ao surgimento e desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis, com capacidade de integrá-las em seu fazer profissional; III. organizado, resiliente, propositivo e proativo em sua atuação profissional individual e em equipe, sempre atento às boas práticas na concepção e no gerenciamento de projetos de produtos, processos e serviços, com visão multidisciplinar, inovadora e empreendedora” (BRASIL, 2017, p. 9).

<sup>88</sup> Tanto na matriz da prova do Enade como nos Relatórios Síntese do Curso de História, em todas as cinco edições analisadas neste trabalho, predomina a concepção de educação por *competências*. No Relatório Síntese de 2017, competência é definida como “Mobilização reflexiva e intencional de diferentes recursos (conhecimento, saberes, habilidades, esquemas mentais, afetos, crenças, princípios, funções psicológicas, posturas e outros) necessários para o enfrentamento de uma situação-problema específica” (BRASIL, 2017, p. 734).

<sup>89</sup> Comparativamente, houve poucas alterações ao longo das edições do Enade de 2005, 2008, 2011, 2014, 2017, no que se refere aos *temas* apresentados na matriz da prova de História na parte do componente geral. São temas hegemônicos observados nas reformas curriculares, a partir da década de 1990 no Brasil, tanto na Educação Básica como na Educação Superior. A título de exemplo, na edição de 2017, a matriz da prova de História apresentou os seguintes temas: “Ética, democracia e cidadania; Cultura e arte; Globalização e política internacional; Processos migratórios; Vida urbana e vida rural; Meio ambiente; Políticas públicas: educação, habitação, saneamento, saúde, transporte, segurança, defesa e questões ambientais; Responsabilidade social; Sociodiversidade e multiculturalismo: violência, tolerância/intolerância, inclusão/exclusão, sexualidade, relações de gênero e relações étnico-raciais; Relações de trabalho; Ciência, tecnologia e sociedade; Inovação tecnológica; Tecnologias de Informação e Comunicação” (BRASIL, 2017, p. 10).

<sup>90</sup> Ao longo das cinco edições do Enade, entre 2005 e 2017, verificaram-se alterações nos *conteúdos curriculares* descritos na matriz da prova de História, na parte de componente específico. Na

As provas do Enade são compostas por itens de testes construídos a partir das DCNs que integram um Banco Nacional de Itens. Antes de serem incluídos nesse banco, os itens do Enade passam por um processo de elaboração e validação marcado por um rigor técnico em todas as fases: “1) Comissões Assessoras de Área; 2) Elaboradores; 3) Comissão de Assessoramento Técnico” (BRASIL, 2020, p. 9).

As Comissões Assessoras de Áreas (CAAs) são designadas pelo Inep, desde 2004, por meio de portarias que evidenciam o caráter público do processo. São nomeadas pelo(a) presidente do Inep e formadas por docentes das IES públicas e privadas de todas as regiões do país. Dentre as competências das CAAs, destacam-se:

elaborar as diretrizes e as matrizes de prova para a avaliação dos cursos de graduação; definir as encomendas para a elaboração e revisão dos itens; participar de capacitação a distância; indicar para homologação itens que integrarão o BNI; selecionar os itens que irão compor a prova do Enade; e indicar para descarte itens que não se adequam conceitual e tecnicamente aos padrões do BNI-Enade. [...] contribuem analisando o gabarito preliminar dos itens de múltipla escolha e os padrões de respostas dos itens discursivos. São, ainda, demandadas a realizar análise de correção amostral e homologar a versão final do padrão de resposta e do gabarito. As CAAs propõem o aprimoramento da avaliação por meio da elaboração do Relatório Final da Comissão Assessora de Área; emitem parecer sobre o Relatório Síntese de Área, produzido a partir dos resultados da avaliação; e podem, também, representar a respectiva área de avaliação em eventos, cursos e palestras que tratem sobre o Enade, a pedido do Inep (BRASIL, 2020, p. 8).

Além dos profissionais que compõem os CAAs, há também os elaboradores de itens que “são cadastrados e selecionados por meio de um Edital de Chamada Pública, aberto aos docentes vinculados a IES de todo o Brasil” (BRASIL, 2020, p. 8). Podem se inscrever docentes que atendam os seguintes requisitos:

- 1) ter diploma de conclusão de curso de graduação de nível superior, observadas as exigências de formação específica para cada área a ser avaliada; 2) exercer ou ter exercido atividade docente, nos

---

primeira edição em 2005, a matriz da prova apresentou os seguintes conteúdos: “I. Teoria e Metodologia da História; II. História Antiga; III. História Medieval; IV. História Moderna; V. História Contemporânea; VI. História do Brasil”. Nas edições de 2008 e 2011, além desses conteúdos, foi inserido “VII História da América”. Já as edições de 2014 e 2017 acrescentaram aos conteúdos da edição de 2011 “VIII História da África”, “IX História e cultura afro-brasileira e indígena” e, especificamente para os cursos de licenciatura, “X Ensino de História”.

últimos 18 meses, no curso de graduação para o qual pretende efetuar inscrição; 3) ter disponibilidade para as atividades a serem desenvolvidas no âmbito do BNI (BRASIL, 2020, p. 8-9).

Os elaboradores são responsáveis pelo processo criativo dos itens e assumem um papel relevante, uma vez que colocam à disposição do exame sua experiência docente, incluindo o contato com os estudantes e o conhecimento especializado na área a ser avaliada. Os docentes envolvidos participam de capacitação a distância e de oficina de elaboração e revisão de itens que passam pela análise das CAAs (BRASIL, 2020).

A Comissão de Assessoramento Técnico (CAT) constitui o terceiro grupo envolvido na elaboração dos itens da prova do Enade, incluindo a equipe de servidores do Inep. Cabe a essa comissão realizar a revisão final dos itens, observando seus aspectos técnico-pedagógico, a concepção do exame e as exigências das matrizes da prova. Para que os itens atendam essas exigências, os membros da CAT realizam a leitura dos itens, antes de serem selecionados para as provas aplicadas aos estudantes, incluindo a revisão de língua portuguesa, com base na norma padrão adotada em todo país (BRASIL, 2020).

Portanto, todo o processo de elaboração, revisão e validação dos itens do Enade é marcado por um rigor em busca de sua qualidade técnica. Os critérios para definição dessa qualidade, apresentados a seguir, são descritos de forma detalhada no Guia de Elaboração e Revisão de Itens (Geri).

#### ***4.1.3 O item de teste como instrumento privilegiado de avaliação no Enade***

Os itens de teste de formação geral e de formação específica, de acordo com o Geri, são instrumentos de confiabilidade para aferir a aquisição de competências, habilidades e conhecimentos pertinentes à formação dos estudantes de graduação. Para isso, os itens buscam abordar “situações-problema, estudos de caso, simulações de textos, imagens, gráficos e tabelas” (BRASIL, 2020, p. 11). Na concepção do Enade, os itens são instrumentos privilegiados que, pela qualidade técnica, possibilitam aferir o perfil profissional esperado dos estudantes, as competências desenvolvidas nos cursos e os objetos de conhecimento das diferentes áreas. Cada item da prova do Enade seria, dessa forma, um instrumento construído tendo em vista o perfil, as competências e os objetos de conhecimento

dos cursos de graduação avaliados. Essas três características são apresentadas na matriz da prova do Enade como indicadores de desenvolvimento e qualidade, definida como “concepção tridimensional” da matriz do Enade:

*Considera-se o perfil, competências e objetos do conhecimento das áreas. Nas linhas horizontais, distribuem-se as características condizentes ao perfil de formação esperado do egresso; nas colunas, disponibilizam-se as competências a serem avaliadas, entendidas como mobilização intencional de recursos, tais como: conhecimentos, saberes, escolhas éticas e estéticas, habilidades, posturas etc. O cruzamento entre uma característica de perfil e uma competência, associadas aos objetos de conhecimento (a terceira dimensão da matriz) originam um item de prova (BRASIL, 2020, p. 12, grifos nossos).*

No referido documento, as competências são entendidas como “a mobilização de conhecimentos, saberes, escolhas éticas e estéticas, habilidades, posturas etc., a serem avaliadas em cada item” (BRASIL, 2020, p. 12). Ainda segundo o documento, “a competência emerge na junção de um saber e de um contexto. [...] A competência profissional não reside nos recursos (conhecimentos, capacidades, etc.) a mobilizar, mas na própria mobilização desses recursos” (p. 12). Já os objetos de conhecimento são “elementos específicos dos conteúdos curriculares necessários para solução de problemas característicos das áreas avaliadas” (p. 12). Para avaliar o perfil dos estudantes, a prova do Enade utiliza itens *fáceis*, *médios* e *difíceis*, níveis discriminatórios das competências e habilidades. Dessa forma, a ideia implícita no exame é a de que, ao responder os diversos tipos de itens (de múltipla escolha ou discursivo), de formação geral e específica, com níveis distintos de dificuldades, os estudantes manifestariam as competências, as habilidades e os conhecimentos adquiridos no curso, o que possibilitaria avaliar não apenas o desempenho dos estudantes, mas a qualidade dos cursos de graduação e de suas respectivas instituições.

O Inep apresenta referenciais para a construção dos itens de múltipla escolha e discursivos que são adotados nos exames. A concepção de avaliação anunciada na documentação do Enade é a de *problematização* ou *situação-problema*. Nessa concepção, espera-se que os itens superem a capacidade de memorização, criando uma situação desafiadora que possibilite aferir competências e habilidades dos estudantes.

De acordo com o Geri do Enade, os itens de múltipla escolha “[...] divide-se em quatro partes que devem manter relação entre si, compondo um texto coeso e coerente. São elas: *texto-base*, *enunciado*, *alternativas de resposta* e *as justificativas para cada uma das alternativas*” (BRASIL, 2020, p. 15, grifos nossos).

O *texto-base* é o suporte criado para estimular a reflexão sobre determinado tema, situação ou contexto, possibilitando ao respondente a análise e a resolução do item. Articulado às outras partes do item (enunciado e alternativa de respostas), deve compor um todo integrado, coeso e coerente, de forma a estimular a resolução do problema apresentado. A análise dos itens utilizados nas provas do Enade do Curso de Licenciatura em História permitiu identificar como exemplo de texto-base estudos de caso, trechos de livros, situações-problema, tabelas, quadros, diagramas, gráficos, figuras, mapas, charges, documentos escritos, fotografias, reportagens, etc.

O *enunciado* é a orientação necessária para o estudante executar a tarefa ou o desafio proposto, de modo a demonstrar a competência e o perfil avaliado. De forma geral, as instruções no enunciado devem ser claras, objetivas e articuladas com o texto-base.

As *alternativas de respostas* são os *distratores* (alternativas incorretas) e o gabarito (resposta correta). Os itens do Enade de múltipla escolha apresentam cinco alternativas de respostas, sendo quatro distratores e um gabarito. De acordo com o Geri, os distratores devem ser plausíveis, ou seja, oferecer hipóteses de raciocínio na busca da solução do problema ou situação-estímulo apresentada, ultrapassando, assim, a mera função de pegadinhas ou alternativas absurdas que dificultem a aferição das competências e conteúdos avaliados.

A Figura 1 apresenta um exemplo de itens adotados no Enade e de seus elementos constituidores:

**Figura 1 – Item objetivo do Enade do Curso de Licenciatura em História**

**Questão 15**  
 “A diferença entre o Renascimento e a Idade Média não foi uma diferença produzida por adição, mas por subtração. O Renascimento, tal qual nos foi descrito, não foi a Idade Média mais o homem, mas a Idade Média menos Deus, e o que houve aí de trágico, foi que, ao perder Deus, o Renascimento perdeu o próprio homem.” (Etienne Gilson, em 1932)

A frase revela que o autor pretende

(A) recuperar a visão romântica do século XIX sobre a Idade Média, a primeira a formular a ideia de uma ruptura entre os dois períodos.

**(B) reabilitar a Idade Média, a expensas do Renascimento, mostrando uma superioridade espiritual da primeira sobre o segundo.**

(C) repudiar a visão dominante, segundo a qual a Idade Média não havia sido capaz de produzir uma filosofia própria.

(D) retomar a concepção Iluminista do século XVIII, quando, pela primeira vez, a Idade Média passa a ser vista em pé de igualdade com o Renascimento.

(E) reavaliar as duas épocas históricas, numa perspectiva que nega a tradicional ruptura entre ambas.

Diagrama de identificação de elementos da questão:

- Texto-base:** O trecho citado de Etienne Gilson (1932).
- Enunciado:** A frase revela que o autor pretende
- Gabarito:** A alternativa (B) reabilitar a Idade Média, a expensas do Renascimento, mostrando uma superioridade espiritual da primeira sobre o segundo.
- Distratores:** As alternativas (A), (C), (D) e (E).

Fonte: BRASIL, 2005a.

Além das provas e questionários com respostas dos estudantes sobre o exame, o Enade oferece as *justificativas das alternativas de resposta*, complementando, assim, os quatro elementos constituidores dos itens a serem considerados pelos formuladores. De acordo com o manual do Enade (BRASIL, 2020), os itens que compõem o Banco Nacional de Itens apresentam modelo de justificativa focada no conteúdo a ser mobilizado, com intuito de explicar, por meio de abordagem descritiva ou teórica os elementos relacionados ao acerto ou erro das alternativas de respostas (distratores e gabarito). Segundo o documento, as justificativas de respostas servem para esclarecer dúvidas sobre a consistência das alternativas, contribui para que os revisores avaliem a qualidade dos itens, além de servir para algum tipo de recurso, caso seja necessário (BRASIL, 2020).

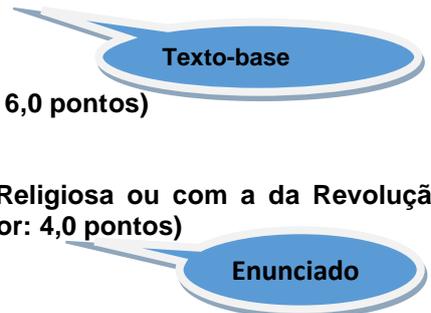
Além dos itens objetivos (de múltipla escolha) as provas do Enade utilizam itens discursivos, que também objetivam aferir competências dos estudantes, perfil e conhecimentos específicos dos cursos. O manual de elaboração de itens do Enade apresenta algumas dessas competências:

i. propor explicações e soluções para os problemas apresentados; ii. elaborar argumentações consistentes; iii. aplicar o que aprendeu a situações novas; iv. fazer comparações ou classificações de dados e informações; v. estabelecer relações entre fatos e princípios, por exemplo, relações de causa e efeito; vi. analisar e criticar a veracidade de afirmações; vii. analisar o valor de procedimentos; viii. assumir posição favorável ou contrária a alguma conduta, apresentando a devida argumentação; ix. demonstrar capacidade de síntese, originalidade e(ou) julgamento de valor; x. formular conclusões a partir de elementos fornecidos xi. demonstrar capacidade de organizar as ideias, expressando-as na forma escrita, de maneira coesa, coerente e lógica, utilizando a norma culta (BRASIL, 2020, p. 31).

Na sua estrutura os itens discursivos utilizados no Enade dividem-se em duas partes: *texto-base* e *enunciado* que também devem manter coerência e coesão, de forma a criar uma situação-estímulo capaz de mobilizar as competências dos estudantes. Os desafios propostos devem ser respondidos em um espaço de, no máximo, 15 linhas, disponibilizado para os estudantes em cada questão discursiva.

A Figura 2 exemplifica a estrutura dos itens discursivos.

**Figura 2 – Item discursivo da prova de História Licenciatura**

<p><b>Questão 6</b>          Já se observou que a Reforma Religiosa, no século XVI, a Revolução Francesa, no século XVIII, e a Revolução Russa, no século XX, provocaram verdadeiras fraturas ideológicas entre indivíduos e entre povos. Com efeito, nos conflitos e guerras resultantes desses fenômenos, veem-se indivíduos e povos que não se conheciam unirem-se por simpatias inéditas e, em contrapartida, indivíduos e povos aparentados dividirem-se por ódios igualmente inéditos.</p> <p><b>a. Caracterize essa divisão ideológica no século XX. (valor: 6,0 pontos)</b></p> <p><b>b. Compare essa divisão ideológica com a da Reforma Religiosa ou com a da Revolução Francesa, ressaltando suas semelhanças e diferenças. (valor: 4,0 pontos)</b></p>	
--	--

Fonte: BRASIL, 2005a.

Verificou-se nos documentos do Enade, em especial nos Geris e nos Relatórios-Síntese do Enade do Curso de História, o predomínio da concepção de competências comum às reformas educacionais ocorridas em âmbito global, nas décadas de 1980 e 1990, sob orientação das ideias neoliberais.

Segundo Sacristán (2011), o crescente uso dos termos competências e habilidades na educação está relacionado à necessidade de referenciais curriculares para realizar avaliações, sob uma base comum. As noções de habilidades e

competências integram uma abordagem curricular, a “Educação por competências”, adotada nas reformas curriculares por vários países da Europa e da América, e que influenciaram fortemente as reformas nos estados brasileiros a partir da década de 1990 (SACRISTÁN, 2011).

Constatou-se nas pesquisas sobre programas e sistemas de avaliação na Educação Básica e na Educação Superior que a organização de currículos com objetivos previamente definidos (competências, habilidades, conteúdos básicos, objetivos de aprendizagem) e a utilização de testes padronizados integram o modelo neoliberal de gestão aplicado à educação. É o que confirmam os estudos de autores que se propuseram a analisar políticas no campo da avaliação (AFONSO, 2009a; FREITAS, 2014; OLIVEIRA, 2015) e do currículo (BITTENCOURT, 2003; MOREIRA, 2013). Esses pesquisadores, apesar das divergências, confirmam a posição de Sacristán (2011) sobre a educação por competências presente nas reformas inspiradas no modelo de gestão neoliberal. Especificamente em relação ao Enade, a análise das provas e dos documentos sobre os exames de 2004 a 2017 evidencia a presença da linguagem das competências e habilidades adotadas também na Educação Superior (BRASIL, 2017).

Portanto, os itens de testes, construídos a partir da concepção pedagógica das competências, são instrumentos privilegiados para aferir a qualidade dos cursos, uma vez que a pretensa qualidade é definida em função do desempenho dos estudantes nas provas do Enade compostas pelos itens elaborados para avaliar a formação geral e específica recebida pelos estudantes.

O desempenho dos estudantes no Enade é mensurado em médias e transformado em conceitos atribuídos aos cursos de graduação numa perspectiva comparativa. A seguir serão analisados os relatórios do Enade do Curso de Licenciatura em História, com o intuito de demonstrar a racionalidade neoliberal da concorrência absorvida no exame.

#### **4.2 Os Relatórios-Síntese do Enade do Curso de Licenciatura em História (2005-2017)**

Os Relatórios-Síntese do Enade do Curso de Licenciatura em História são documentos organizados pela equipe técnica do Inep que buscam analisar de forma quantitativa e qualitativa os resultados do exame. Nos relatórios, são apresentadas

as diretrizes do Enade para os Cursos de História, as fórmulas estatísticas utilizadas para o cálculo do conceito Enade e as análises gerais da prova acerca do desempenho dos estudantes expressas pelo cálculo das estatísticas apresentadas em gráficos, tabelas, mapas e histogramas.

Nos relatórios, os resultados são apresentados sempre na perspectiva comparativa, com estatísticas referentes às notas obtidas pelos estudantes: média, desvio padrão, nota mínima e máxima, mediana. Nesses documentos, as estatísticas são utilizadas na apresentação dos resultados das provas do Enade e nas questões de componente geral e específicos de História, tanto nas questões discursivas quanto nas objetivas. Além disso, os relatórios buscam apresentar os resultados da prova e o conceito Enade distribuídos por grande região (regiões do Brasil), categoria administrativa e organização acadêmica, possibilitando comparações e ranqueamento entre os cursos e as instituições avaliadas.

Os relatórios apresentam, também, um panorama quantitativo de cursos e estudantes de História distribuídos por regiões do Brasil, categoria administrativa e organização acadêmica, assim como as percepções dos estudantes e coordenadores de curso sobre a prova. Essas percepções são relacionadas ao desempenho dos estudantes na prova do Enade (melhores e piores médias).

Além de dados sobre a prova, os Relatórios-Síntese do Enade apresentam informações do Questionário do Estudante com dados sobre o perfil socioeconômico dos estudantes, a percepção sobre o ambiente de ensino-aprendizagem nas IES e aos fatores que podem estar associados ao desempenho obtido nas provas.

Portanto, os relatórios permitem um panorama sobre os cursos de História existentes nas IES públicas e privadas e os resultados obtidos pelos estudantes no exame, apresentados sempre na perspectiva comparativa.

O conceito Enade obtido pelos cursos de graduação é resultado de fórmulas e cálculos estatísticos<sup>91</sup> que se modificaram ao longo das cinco edições do exame. No primeiro ciclo, entre 2005 e 2008, o exame realizava-se de forma amostral e o cálculo das notas de cada uma das IES, de cada uma das áreas que participaram do Enade, incluía o resultado dos estudantes ingressantes e concluintes que realizaram a prova. De acordo com o Relatório Síntese do Curso de História (2005), para o

---

<sup>91</sup> As fórmulas estatísticas não são apresentadas neste trabalho, pois escapam as intenções da pesquisa. Elas podem ser encontradas nos Relatórios Síntese dos cursos divulgados pelo Inep, a cada edição do exame.

cálculo das notas do curso das IES utilizou-se a média obtida pelos alunos de determinada graduação. Além da média, calculava-se o desvio padrão, que é uma medida de dispersão, ou seja, o quanto as notas dos alunos estão dispersas em relação à média (BRASIL, 2005a).

Ainda segundo o Relatório Síntese do Curso de Licenciatura em História, a nota do curso tem como base o afastamento padronizado (AP) que depende de três termos: 1) referente ao desempenho dos alunos concluintes no componente específico da área; 2) referente ao desempenho dos alunos ingressantes no componente específico da área; 3) referente ao desempenho dos alunos (ingressantes e concluintes) na formação geral (BRASIL, 2005a, p. 10).

A atribuição da nota final da IES em determinado curso foi assim descrita pelo Inep (2005):

[...] é a média ponderada da nota padronizada dos concluintes no componente específico, da nota padronizada dos ingressantes no componente específico e da nota padronizada em formação geral (concluintes e ingressantes), considerando-se, respectivamente, os pesos 60%, 15% e 25%. Assim, a parte referente ao componente específico contribui com 75% da nota final, enquanto a referente à formação geral contribui com 25%, em consonância com o número de questões na prova, 30 e 10, respectivamente (BRASIL, 2005a, p. 14).

Destaca-se ainda no cálculo do conceito Enade a utilização da correlação ponto-bisserial, um índice adotado na estatística para discriminar as questões aplicadas na prova do exame que são consideradas aptas a avaliar os alunos dos cursos (BRASIL, 2005a, p. 14).

A partir de 2011, o Enade passou a avaliar apenas os estudantes concluintes dos cursos. A partir daí, a nota dos estudantes passou a ser a combinação da média ponderada das notas padronizadas do respectivo curso de graduação em formação geral (contribui com 25%) e conhecimento específico (75% da nota final). As notas finais são distribuídas em conceitos que variam de 1 a 5, sendo 1 para os cursos de menor valor e 5 para os de maior valor.

O Conceito Enade é uma conversão de pontuações obtidas pelos estudantes nas provas do componente geral e do específico, cada uma podendo variar de 0 a 100. O conceito atribuído a determinado curso é definido a partir de médias alcançadas pela totalidade dos cursos em nível nacional. Isso significa que uma

pontuação média de 50% alcançado por determinado curso, por exemplo, pode significar pontuação 5 no conceito Enade, enquanto uma média de 60% de outro curso pode atingir 4 ou 3 no Enade, dependendo da média nacional.

Portanto, tendo em vista a importância da média obtida pelos cursos para o cálculo do conceito Enade de cada instituição ofertante, optou-se neste capítulo por apresentar os resultados nas provas do Curso de Licenciatura em História de conhecimento geral e específico, ao longo das cinco edições do exame, divulgados nos Relatórios-Síntese do Enade. Além das médias obtidas nas provas de História, distribuídas por regiões, organização acadêmica e categoria administrativa, buscou-se analisar o conceito Enade recebido pelas instituições avaliadas em cinco edições do exame.

Embora a metodologia adotada no Enade não permita comparações entre as diferentes edições do exame,<sup>92</sup> as informações sistematizadas neste trabalho permitem um olhar crítico e panorâmico sobre os resultados do Enade, viabilizando reflexões sobre os limites e as possibilidades dos testes padronizados como instrumentos privilegiados de avaliação da qualidade dos cursos da Educação Superior. A seguir apresentam-se as tabelas que foram organizadas a partir da análise dos resultados do Enade do Curso de Licenciatura em História aplicado no período compreendido entre 2005 e 2017.

#### ***4.2.1 Cursos e estudantes de História participantes do Enade (2005-2017)***

A Tabela 5 a seguir exibe o número de cursos de História que participaram das cinco edições do Enade, incluindo licenciatura e bacharelado, no período compreendido entre 2005 e 2017, distribuídos por região e categoria administrativa. Na tabela, apresenta-se o total de cursos existentes em nível nacional e por regiões do Brasil e a porcentagem desse total distribuída entre instituições públicas e privadas. Por meio da análise realizada, verificaram-se variações no número de cursos avaliados ao longo das cinco edições. O ano com maior participação de cursos avaliados foi 2008 (430 cursos) e com menor participação foi 2017 (341

---

<sup>92</sup> As diferentes edições do Enade não podem ser comparadas, porque os itens das provas não são calibrados e não seguem um padrão de dificuldade entre as diferentes edições. Além disso, num mesmo curso, por exemplo História, uma pontuação de 50% obtida pelo estudante numa edição específica do Enade pode representar um bom desempenho, se o teste for com nível de dificuldade elevado, mas num teste de dificuldade fácil essa pontuação não pode ser considerada boa.

cursos). Em 2005 participaram 408 cursos; em 2011 participaram 385 cursos; e em 2014 participaram 406 cursos.

**Tabela 5 – Cursos de História participantes do Enade segundo as grandes regiões e categorias administrativas – licenciatura/bacharelado**

Ano/Categoria administrativa	Região											
	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
<b>2005/Total</b>	<b>408</b>	<b>%</b>	<b>20</b>	<b>%</b>	<b>102</b>	<b>%</b>	<b>155</b>	<b>%</b>	<b>82</b>	<b>%</b>	<b>49</b>	<b>%</b>
Pública	177	43,4	12	60,0	79	79,0	22	14,2	30	36,6	34	69,4
Privada	231	56,6	8	40,0	23	21,0	133	85,8	52	63,4	15	30,6
<b>2008/Total</b>	<b>430</b>	<b>%</b>	<b>21</b>	<b>%</b>	<b>115</b>	<b>%</b>	<b>170</b>	<b>%</b>	<b>75</b>	<b>%</b>	<b>49</b>	<b>%</b>
Pública	186	43,3	11	52,3	93	80,9	26	15,3	23	30,7	33	67,3
Privada	244	56,7	10	47,7	22	19,1	144	84,7	52	69,3	16	32,7
<b>2011/Total</b>	<b>385</b>	<b>%</b>	<b>26</b>	<b>%</b>	<b>85</b>	<b>%</b>	<b>156</b>	<b>%</b>	<b>74</b>	<b>%</b>	<b>44</b>	<b>%</b>
Pública	178	46,2	20	76,9	67	78,8	37	23,7	24	32,4	30	68,2
Privada	207	53,8	6	23,1	18	21,2	119	76,3	50	67,6	14	31,8
<b>2014/Total</b>	<b>406</b>	<b>%</b>	<b>26</b>	<b>%</b>	<b>122</b>	<b>%</b>	<b>141</b>	<b>%</b>	<b>73</b>	<b>%</b>	<b>44</b>	<b>%</b>
Pública	234	57,6	20	76,9	103	84,4	45	31,9	33	45,2	33	75,0
Privada	172	42,4	6	23,1	19	15,6	96	68,1	40	54,8	11	25,0
<b>2017/Total</b>	<b>341</b>	<b>%</b>	<b>25</b>	<b>%</b>	<b>78</b>	<b>%</b>	<b>136</b>	<b>%</b>	<b>60</b>	<b>%</b>	<b>42</b>	<b>%</b>
Pública	180	52,8	17	68,0	65	83,3	41	30,1	27	45,0	30	71,4
Privada	161	47,2	8	32,0	13	16,7	95	69,9	33	55,0	12	28,6

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

A análise realizada sobre a distribuição dos cursos por região permite constatar, em todas as edições, a predominância da região Sudeste no número de cursos avaliados, seguida das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente. A região Norte apresentou o menor número de cursos de História avaliados no Enade, em todas as edições.

Em relação à categoria administrativa, os dados da Tabela 5 revelam que, nas edições de 2005, 2008 e 2011, a maior parte dos Cursos de História avaliados pelo Enade pertencia a instituições privadas, as quais apresentaram os seguintes percentuais: 56,6% (2005), 56,7% (2008) e 53,8% (2011). Nas edições de 2014 e 2017, o maior percentual de cursos avaliados foi o de instituições públicas: 57,6% (2014) e 52,8% (2017).

Constata-se, por meio da Tabela 5, uma diferença importante relacionada à distribuição dos Cursos de História no Brasil. Nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, predominam cursos ofertados por IES públicas. Já nas regiões Sudeste e Sul os cursos pertencentes a instituições privadas foram maioria. Essa tendência foi mantida em todas as edições do Enade, mas com variações nos percentuais.

Com exceção da região Norte, que, em 2017, teve uma diminuição no percentual de cursos pertencentes a instituições públicas em relação às edições de 2011 e 2014, nas demais regiões observou-se, nas duas últimas edições do Enade (2014 e 2017), o aumento do número de Cursos de História pertencentes a instituições públicas.

A Tabela 6 a seguir registra o número de estudantes do Curso de História que participaram do Enade, nas cinco edições do exame, distribuídos por categoria administrativa (pública e privada), com destaque para o percentual de ausentes no dia da prova.

**Tabela 6 – Estatísticas básicas da prova por grupo de estudantes relacionados para o Enade – 2005-2017**

	Grupo			Categoria administrativa		
	Estatísticas	Total estudantes	Ingressantes	Concluintes	Pública	Privada
2005	Tamanho da amostra	21.856	11.689	10.167	-	-
	Presentes	18.612	9.537	9.075	-	-
	<b>Percentual de ausentes</b>	<b>14,8%</b>	<b>18,41%</b>	<b>10,74</b>	-	-
	Tamanho da amostra	24.115	11.847	12.268	-	-
	Presentes	19.822	9.254	10.568	10.025	9.797
	<b>Percentual de ausentes</b>	<b>17,8%</b>	<b>21,88%</b>	<b>13,85%</b>	-	-
2011	Inscritos	16.687	-	16.687	-	-
	Presentes	12.616	-	12.616	7.102	5.514
	<b>Percentual de ausentes</b>	<b>24,4%</b>	-	<b>24,39%</b>	-	-
2014	Inscritos	24.425	-	24.425	-	-
	Presentes	18.742	-	18.742	9.968	8.774
	<b>Percentual de ausentes</b>	<b>23,3%</b>	-	<b>23,3%</b>	-	-
2017	Inscritos	18.370	-	18.370	-	-
	Presentes	14.535	-	14.535	7.196	7.339
	<b>Percentual de ausentes</b>	<b>20,9%</b>	-	<b>20,9%</b>	-	-

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Verificou-se, por meio dos dados da Tabela 6, que nas edições de 2005 e 2008, o Enade avaliava os estudantes ingressantes e concluintes, mas, a partir de 2011, somente os concluintes passaram a realizar a prova. Nas duas primeiras edições do Enade, o exame foi amostral, e desde 2011 passou a ser censitário, ou seja, destinado a todos os estudantes concluintes.

A edição com maior número de estudantes que realizaram a prova foi 2008 (19.822), e a com menor registro foi 2011 (12.616). O percentual de estudantes ausentes que não compareceram no dia da prova aumentou entre 2005 e 2011, passando de 14,8%, em 2005, para 17,8%, em 2008, chegando a 24,4%, em 2011. Nas edições de 2014 e 2017, o percentual de ausentes foi de 23,3% e 20,9%, respectivamente. Nas edições de 2005 e 2008, o percentual de ausentes foi maior entre estudantes ingressantes do que entre os concluintes.

Constatou-se, conforme a Tabela 6, que as edições do Enade de 2008,<sup>93</sup> 2011 e 2014 tiveram participação um pouco maior de estudantes de instituições públicas: 50,6%, 56,3%, 53,2%, respectivamente. Na edição de 2017, o percentual de estudantes de instituições privadas foi de cerca de 50,5%, maior que os 49,5% de estudantes de instituições públicas.

#### **4.2.2 Desempenho médio dos Cursos de História nas provas do Enade (2005-2017)**

Os Relatórios-Síntese do Enade apresentam as notas obtidas pelos estudantes nas provas. A Tabela 7 exhibe as notas médias dos estudantes nas provas de História, nas cinco edições do Enade, abrangendo as regiões do país. As edições de 2005 e 2008 consideravam as notas dos estudantes ingressantes e concluintes. Mas, a partir de 2011, o Enade passou a avaliar somente os estudantes concluintes.

**Tabela 7 – Notas médias na prova de História segundo região do país (2005-2017)**

<b>Ano</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
<b>2005</b>						
Ingressantes	36,4	39	36,7	36,6	35,8	34,8
Concluintes	40,6	37,3	40,3	41,3	41,8	38,8
<b>2008</b>						
Ingressantes	35,9	34,5	34,1	38,0	35,9	35,4
Concluintes	38,3	42,0	34,4	42,1	42,2	38,7
<b>2011</b>						
Concluintes	32,8	33,9	32,0	31,6	35,3	33,9
<b>2014</b>						
Concluintes	40,7	36,9	38,7	44,3	39,8	40,0

<sup>93</sup> Diferentemente das outras quatro edições do Enade, o Relatório Síntese de 2005 não apresenta a amostra e o número de estudantes divididos por categoria administrativa que participaram do exame. Nesse relatório constam apenas os números referentes aos estudantes de História registrados no Brasil: 30.287, sendo 15.400 da rede privada e 14.887 da rede pública.

2017						
Concluintes						
Licenciatura	44,5	40,9	41,7	46,8	49,0	42,1
Bacharelado	47,0	35,8	48,1	48,7	46,6	41,5

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Os dados da Tabela 7 revelam que nas duas primeiras edições do Enade, com exceção da região Norte, em 2005, as notas médias dos estudantes concluintes foram maiores do que as dos ingressantes em todas as regiões, assim como na média nacional. O melhor desempenho dos concluintes confirma a tendência esperada no Enade, uma vez que se presumia que a formação obtida nos cursos possibilitasse o desenvolvimento de competências nos estudantes avaliadas no exame.

Na edição de 2005, a maior média foi registrada na região Sul (41,8%), seguida das regiões Sudeste (41,3%), Nordeste (40,3%), Norte (39%) e Centro-Oeste (38,8%).

Na edição de 2008, as maiores médias foram observadas, respectivamente, nas regiões Sul (42,2%), Sudeste (42,1%), Norte (42,0%), Centro-Oeste (38,7%) e Nordeste (34,4%).

A edição de 2011 contou com a presença apenas de estudantes concluintes. Nessa edição, a média mais baixa foi registrada na região Sudeste (31,6%), percentual inferior à média nacional (32,8%). Novamente a região Sul teve a média mais alta (35,3%), seguida das regiões Centro-Oeste e Norte (ambas com 33,9%) e Nordeste (32%).

A edição de 2014 também contou com a participação apenas de estudantes concluintes. As melhores médias foram observadas na região Sudeste (44,3%), seguida das regiões Centro-Oeste (40%), Sul (39,8%), Nordeste (38,7%) e Norte (36,9%), sendo que essas três últimas ficaram abaixo da média nacional.

O Relatório Síntese do Enade de 2017 trouxe como novidade a apresentação das médias e outras estatísticas pelas modalidades licenciatura e bacharelado. Nessa edição do exame, as regiões com maiores médias observadas nos cursos de licenciatura foram, respectivamente, Sul (49%), Sudeste (41,7%), Centro-Oeste (42,1%), Nordeste (41,7%) e Norte (40,9%). Em bacharelado, a maior média foi observada na região Sudeste (48,7%), seguida pelas regiões Nordeste (48,1%), Sul (46,6%), Centro-Oeste (41,5%) e Norte (35,8%).

Como tendência observada entre 2005 e 2017, destaca-se a região Sul que obteve as maiores médias em quatro das cinco edições do Enade no curso de História. Já em relação as piores médias houve variações entre as regiões ao longo das cinco edições. A região Norte obteve as piores médias nas edições de 2014 e 2017; a região Sudeste, na edição de 2011; a região Nordeste, na edição de 2008; e a região Centro-Oeste, na edição de 2005. Considerando a média nacional, em relação à 2005 (40,6%), houve diminuição nas edições de 2008 (38,3%) e 2011 (32,8%) e aumento nas edições de 2014 (40,7%) e 2017 (44,5% licenciatura e 47% bacharelado).

A Tabela 8 a seguir apresenta a média nacional da prova de História, nas cinco edições do Enade, distribuídas por categoria administrativa. A partir de 2011 os Relatórios-Síntese do Enade substituíram as categorias administrativas federal, estadual, municipal e privada por pública e privada.

**Tabela 8 – Média geral na prova de História do Enade por categoria administrativa (2005-2017)**

<b>Média nacional por categoria administrativa</b>					
<b>Edição</b>	<b>Média nacional</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>2005</b>					
Ingressantes	36,4	39,5	37,8	32,7	35,4
Concluintes	40,6	43,4	38,1	36,1	40,8
<b>2008</b>					
Ingressantes	35,9	36,5	34,7	32,8	36,3
Concluintes	38,3	41,8	36,3	35,6	38,2
<b>Edição</b>	<b>Média nacional</b>	<b>Pública</b>		<b>Privada</b>	
<b>2011</b>					
Concluintes	32,8	30,9		35,1	
<b>2014</b>					
Concluintes	40,7	42,2		39,0	
<b>2017</b>					
Licenciatura	44,5	44,5		42,4	
Bacharelado	47,0	46,8		48,3	

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Com base nos dados da Tabela 8, verificou-se que, comparativamente, as médias dos estudantes concluintes foram maiores do que as dos ingressantes, nas edições de 2005 e 2008, tanto nas instituições públicas quanto nas privadas. Nessas duas edições as maiores médias foram observadas nas instituições federais, tanto entre os ingressantes quanto entre os concluintes. Constatou-se ainda nas edições de 2005 e 2008 que as médias obtidas pelas instituições privadas foram maiores do que as das instituições estaduais e municipais – essas com as menores médias nas duas edições do Enade, inferiores à média nacional. Considerando que as

instituições federais, estaduais e municipais representadas na Tabela 8 são públicas, verificou-se que, em 2005, a média geral na prova das instituições públicas dos ingressantes (36,6)<sup>94</sup> foi maior do que nas instituições privadas (35,4). Já em relação aos concluintes, a média das instituições privadas foi maior (40,8) do que a média obtida pelas instituições públicas (39,2).

Ainda conforme a Tabela 8, na edição de 2008, a média das instituições privadas (36,3 entre os ingressantes e 38,2 entre os concluintes) foi maior do que a das instituições públicas tanto entre os ingressantes (34,6) quanto entre os concluintes (39,9). Nessa comparação, as médias mais baixas das instituições municipais e estaduais contribuíram para a média mais baixa das instituições públicas.

Em 2011, a média das instituições privadas foi maior do que a média das instituições públicas. Já em 2014 e 2017, as instituições públicas obtiveram médias maiores do que as privadas, exceto para os cursos de bacharelado das instituições privadas na edição de 2017 (48,3), maior do que a média obtida pelas instituições públicas (46,8).

A Tabela 9 apresenta dados comparativos da média geral obtida pelos Cursos de História no Enade, entre 2005 e 2017, distribuída por organização acadêmica.

**Tabela 9 – Média geral na prova de História do Enade por organização acadêmica**

Edição	Média nacional por organização acadêmica				
	Média nacional	Universidades	Centros universitários	Faculdades integradas	Faculdades, Escolas, Institutos Superiores
<b>2005</b>					
Ingressantes	30,9	32,4	31,4	28,4	27,2
Concluintes	36,1	37,2	35,7	33	32,7
<b>2008</b>					
Ingressantes	35,9	36,4	37,1	36,9	33,4
Concluintes	38,3	39,8	43,3	43	32,9
<b>2011</b>					
Concluintes	32,8	32,3	35,8	33,3	-
<b>2014</b>					
Concluintes	40,7	41,1	39,8	38,1	-
<b>2017</b>					
Licenciatura	44,5	44,4	41,3	39,6	51,9
Bacharelado	47,0	47,0	-	46,3	-

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

<sup>94</sup> Para efeitos de comparação das médias nas edições de 2005 e 2008, calculou-se o valor da média aritmética simples, somando as médias das instituições federal, estadual e municipal (públicas) e dividindo essa soma pela quantidade de elementos, no caso três.

Constata-se, por meio da Tabela 9, que nas edições de 2005 e 2008 a média dos estudantes concluintes foi maior do que a dos ingressantes nas universidades, centros universitários e faculdades integradas. Nas faculdades, escolas, institutos superiores, a média dos concluintes foi maior do que a dos ingressantes em 2005, mas menor em 2008. Portanto, observou-se a tendência de melhor desempenho dos concluintes do que ingressantes.

Em 2011, os centros universitários obtiveram a maior média na prova do Enade (35,8%) e a menor média foi registrada nas universidades. Já em 2014, as universidades obtiveram a maior média (41,1%), superior aos centros universitários e faculdades – essas com a média mais baixa entre as três organizações acadêmicas avaliadas.

Em 2017, a média obtida pelos cursos de bacharelado foi maior do que a dos cursos de licenciatura. Nessa edição, a maior média foi obtida pelos cursos ofertados no Cefet/IFET (51,9%), seguido das universidades, centros universitários e faculdades integradas.

Como tendência, observa-se na Tabela 9 que as universidades tiveram a maior média geral nas edições de 2005 e 2014; os Centros Universitários, em 2008 e 2011; e o Cefet/IFET, em 2017. Já as piores médias foram obtidas pelas faculdades, escolas e institutos superiores nas edições de 2005 e 2008 e pelas faculdades nas edições de 2014 e 2017. Em 2011, a média mais baixa foi obtida pelas universidades.

Além da média geral nas provas, os Relatórios-Síntese do Enade apresentam, separadamente, os resultados das provas do componente geral e do componente específico. Como exemplo, a Tabela 10 exibe a distribuição das médias nas provas do Enade, na parte do componente geral, distribuídas por categoria administrativa.

**Tabela 10 – Média no componente geral do Enade de História por categoria administrativa**

Edição	Categoria administrativa				
	Média nacional	Federal	Estadual	Municipal	Privada
<b>2005</b>					
Ingressantes	52,8	52,1	52,9	51,5	53
Concluintes	54	53,7	50,2	52,3	56,7
<b>2008</b>					
Ingressantes	46,1	44,3	44,2	44,1	47,6
Concluintes	46,9	47,1	44,4	47,2	48,1

<b>Edição</b>	<b>Média nacional</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
<b>2011</b>			
Concluintes	45,9	42	51
<b>2014</b>			
Concluintes	54,0	53,6	54,4
<b>2017</b>			
Licenciatura	52,5	52,5	51,1
Bacharelado	55,0	54,9	56,3

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

A Tabela 10 atesta que nas edições de 2005 e 2008 as médias dos concluintes nas provas de componente geral foram maiores do que a dos ingressantes nas instituições federais, estaduais, municipais e privadas, com exceção das instituições estaduais na edição de 2005, as quais apresentaram desempenho dos ingressantes (52,9) maior do que a dos concluintes (50,2).

Nas duas primeiras edições do Enade (2005 e 2008), entre os ingressantes as piores médias foram obtidas pelas instituições municipais. Já entre os concluintes as médias mais baixas foram obtidas pelas instituições estaduais.

Em relação à média nacional, a Tabela 10 mostra que houve diminuição nas edições de 2008 e 2011, se comparadas à edição de 2005, e aumento nas edições de 2014 e 2017.

Comparativamente, nas provas do componente geral as instituições privadas tiveram médias superiores às instituições públicas em todas as edições do Enade, tanto entre os ingressantes quanto entre os concluintes, exceto em licenciatura, na edição de 2017, na qual as instituições públicas tiveram média de 52,5, maior que obtida pelas privadas, de 51,1.

A Tabela 11 registra a média obtida pelas instituições na prova de História na parte do componente específico, nas cinco edições do Enade, distribuídas por categoria administrativa.

**Tabela 11 – Média no componente específico por categoria administrativa**

<b>Edição</b>	<b>Categoria administrativa</b>				
	<b>Média nacional</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>2005</b>					
Ingressantes	30,9	35,3	32,7	26,4	29,5
Concluintes	36,1	40	34,1	30,7	35,4
<b>2008</b>					
Ingressantes	32,5	33,9	31,5	29	32,6
Concluintes	35,4	40	33,6	31,7	34,9

Edição	Média nacional	Pública	Privada
<b>2011</b>			
Concluintes	28,4	27,2	29,8
<b>2014</b>			
Concluintes	36,2	38,3	33,8
<b>2017</b>			
Licenciatura	41,9	41,9	39,5
Bacharelado	44,3	44,2	45,6

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Os dados da Tabela 11 revelam que as médias dos concluintes nas edições de 2005 e 2008 foram maiores do que as dos ingressantes nas instituições federais, estaduais, municipais e privadas, assim como na média nacional, confirmando a tendência esperada.

Nas edições do Enade de 2005 e 2008, as piores médias no componente específico foram obtidas pelas instituições municipais, tanto entre os ingressantes quanto entre os concluintes. Nessas edições, as maiores médias de ingressantes e concluintes foram obtidas pelas instituições federais.

Considerando as instituições federais, estaduais e municipais na Tabela 11, constata-se que a média na prova de componente específico das instituições públicas foi maior do que a das privadas em todas as edições do Enade. Já na edição de 2011, na qual a média das instituições privadas (29,8) a média foi maior do que a das públicas (27,2). Na modalidade bacharelado em 2017, a média das instituições privadas também foi superior à das instituições públicas.

Analisando a média nacional na prova de componente específico, nas edições de 2005 e 2008, houve aumento na média dos ingressantes e diminuição na dos concluintes. Já a comparação das edições de 2011, 2014 e 2017 evidencia aumento constante na média nacional, passando, respectivamente, de 28,4, em 2011, para 36,2, em 2014, e 41,9, em 2017, na modalidade licenciatura, e 44,3 em bacharelado. Na edição de 2017 a média dos cursos de bacharelado foi maior do que a dos cursos de licenciatura, tanto nas instituições públicas quanto nas privadas.

#### **4.2.3 O conceito Enade para os Cursos de História (2005-2017)**

A Tabela 12 apresenta o conceito Enade obtido pelos Cursos de História/Licenciatura distribuídos por região, nas cinco edições realizadas entre 2005 e 2017.

**Tabela 12 – Conceito Enade para os Cursos de História por região**

Ano/Conceito Enade	Região					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>2005/Total de cursos</b>	<b>371</b>	<b>18</b>	<b>85</b>	<b>148</b>	<b>74</b>	<b>46</b>
1	6	0	1	3	2	0
2	34	3	8	10	5	8
3	143	2	24	68	25	24
4	65	2	11	25	22	5
5	11	1	5	4	1	0
<b>Sem conceito</b>	<b>112</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>9</b>
Ano/Conceito Enade	Região					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>2008/Total de cursos</b>	<b>430</b>	<b>21</b>	<b>115</b>	<b>170</b>	<b>75</b>	<b>49</b>
1	11	0	4	4	2	1
2	71	3	45	9	7	7
3	158	8	34	63	27	26
4	101	4	13	49	26	9
5	16	1	2	11	2	0
<b>Sem conceito</b>	<b>73</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>6</b>
<b>2011/Total de cursos</b>	<b>385</b>	<b>26</b>	<b>85</b>	<b>156</b>	<b>74</b>	<b>44</b>
1	18	1	8	9	0	0
2	37	0	12	13	9	3
3	153	16	30	56	21	30
4	131	7	28	56	29	11
5	32	0	4	18	10	0
<b>Sem conceito</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>2014/Total de cursos</b>	<b>364</b>	<b>22</b>	<b>115</b>	<b>120</b>	<b>65</b>	<b>42</b>
1	27	2	18	3	2	2
2	119	8	54	25	9	20
3	143	11	31	63	28	13
4	49	0	8	18	18	5
5	14	0	1	9	4	0
<b>Sem conceito</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>2017/Total de cursos</b>	<b>341</b>	<b>25</b>	<b>78</b>	<b>136</b>	<b>60</b>	<b>42</b>
1	12	4	2	4	0	2
2	76	7	27	20	5	17
3	156	11	40	66	24	15
4	75	3	7	34	27	4
5	12	0	1	5	4	2
<b>Sem conceito</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Os dados da Tabela 12 atestam que o número de Cursos de História avaliados no Enade variou ao longo das edições, assim como os conceitos recebidos pelos cursos.

A edição de 2005 teve 371 Cursos de História avaliados no Enade. Desse total, 143 cursos (38,5%) obtiveram conceito 3,65; 65 cursos alcançaram o conceito 4 (17,5% do total nacional); e 34 cursos receberam conceito 2. Em todo o Brasil, 11 cursos, correspondentes a 3% do total avaliado, atingiram o conceito máximo (5) e 6 cursos obtiveram o conceito mínimo (1). Cerca de 30% dos cursos (112) ficaram

sem conceito. Com exceção da região Norte, em que o conceito 2 foi maioria, o conceito 3 prevaleceu nas outras regiões na edição de 2005.

Na edição de 2008, entre os 430 Cursos de História avaliados pelo Enade, 2,6% ficaram com conceito mínimo; 3,7%, com conceito máximo; 36,7% obtiveram conceito 3; e 17% ficaram sem conceito. Com exceção da região Nordeste, onde o valor modal<sup>95</sup> foi 2, o conceito 3 foi a moda nas outras regiões.

A edição de 2011 teve 385 cursos participantes, dos quais 153 (39,8%) classificaram-se com conceito 3, o valor modal. Cerca de 34% dos cursos obtiveram o conceito 4; 9,6%, o conceito 2; 8,3%, o conceito 5; e 4,6%, o conceito 1. Além disso, 3,6% dos cursos ficaram sem conceito. O conceito 3 foi também o valor modal das regiões do país, com exceção da região Sul, que apresentou moda no conceito 4, com 39,1% dos cursos.

Os dados da Tabela 12 demonstram que a edição de 2014 teve 364 cursos participantes no Enade. Deste total, 143 (39,3%) classificaram-se com conceito 3, o valor modal; cerca de 32,7% dos cursos obtiveram o conceito 2; 13,5%, o conceito 4; 7,4%, o conceito 1; 3,8%, o conceito 5; e 3,3% ficaram sem conceito. O conceito 3 predominou nas regiões Norte, Sudeste e Sul. Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, o valor modal foi o conceito 2.

Observa-se na Tabela 12 que a edição de 2017 do Enade contou com a participação de 341 Cursos de História. Deste total, 156 (45,7%) classificaram-se com conceito 3, o valor modal. O conceito 2 foi o segundo mais frequente em nível nacional (22,3%) e o conceito 4, o terceiro (22,0%). Houve ainda 12 cursos (3,5%) que receberam conceito 5; 12 cursos (3,5%) que receberam conceito 1; e 10 cursos (2,9%) que ficaram sem conceito. A distribuição dos conceitos por região demonstra que o conceito modal 3 foi obtido nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Na região Centro-Oeste, a moda foi o conceito 2, atribuído a 40,5% dos cursos. Na região Sul, a moda foi o conceito 4, atribuído a 45,0% dos cursos.

Constata-se como tendência que, em nível nacional, o conceito 3 foi o valor modal em todas as cinco edições do Enade do Curso de História, representando 38,5% na edição de 2005, 36,7% em 2008, 39,8% em 2011, 39,3% em 2014 e 45,7% em 2017. Outra tendência observada nas cinco edições do Enade, tanto em nível nacional quanto nas regiões, foi a avaliação da maioria dos cursos como

---

<sup>95</sup> Na estatística, o valor modal ou a moda é a categoria ou a classe que aparece mais frequentemente em um conjunto de dados (BRASIL, 2014b).

satisfatórios. Na proposta, o Enade considera como satisfatórios todos os cursos que obtêm conceitos 3, 4 ou 5. Apenas os cursos que recebem conceitos 1 ou 2 são considerados insatisfatórios. Nesse sentido, do total de Cursos de História, foram considerados satisfatórios na avaliação do Enade 59% dos cursos em 2005, 63,9% em 2008, 82% em 2011, 56,6% em 2014 e 71,2% em 2017.

Já em relação ao conceito 5, considerado de excelência pelo Enade, é baixo o percentual de cursos que o obtêm. Quanto ao total de cursos, na edição de 2005 apenas 3% dos cursos receberam esse conceito; em 2008, 3,7%; em 2011, 8,3%; em 2014, 3,8%; e em 2017, 3,5%.

A Tabela 13 apresenta a distribuição dos Cursos de História participantes do Enade de 2017, por categoria administrativa, de acordo com os conceitos por eles alcançados. Os Relatórios-Síntese do Enade das edições de 2005 e 2008 utilizaram as categorias administrativas federal, estadual, municipal e privada. Já nas edições de 2011, 2014 e 2017, os relatórios optaram pelas categorias pública e privada.

**Tabela 13 – Conceito Enade da área de História por categoria administrativa**

Conceito Enade	Média nacional	Federal	Estadual	Municipal	Privada
<b>2005/Total de cursos</b>	<b>371</b>	<b>52</b>	<b>80</b>	<b>18</b>	<b>221</b>
1	6	2	3	-	1
2	34	6	4	7	17
3	143	14	26	6	97
4	65	17	15	3	30
5	11	7	4	-	-
Sem conceito	112	6	28	2	76
<b>2008/Total de cursos</b>	<b>430</b>	<b>58</b>	<b>106</b>	<b>22</b>	<b>244</b>
1	11	4	7	-	-
2	71	4	38	7	22
3	158	18	35	11	94
4	101	15	17	1	68
5	16	8	2	-	6
Sem conceito	73	9	7	3	54
Conceito Enade	Média nacional	Pública		Privada	
<b>2011/Total de cursos</b>	<b>385</b>	<b>178</b>		<b>207</b>	
1	18	14		4	
2	37	25		12	
3	153	64		89	
4	131	58		73	
5	32	12		20	
Sem conceito	14	5		9	
<b>2014/Total de cursos</b>	<b>364</b>	<b>198</b>		<b>166</b>	
1	27	23		4	
2	119	71		48	
3	143	62		81	
4	49	27		22	
5	14	11		3	
Sem conceito	12	4		8	

<b>2017/Total de cursos</b>	<b>341</b>	<b>180</b>	<b>161</b>
<b>1</b>	12	4	6
<b>2</b>	76	5	7
<b>3</b>	156	45	31
<b>4</b>	75	81	75
<b>5</b>	12	35	40
<b>Sem conceito</b>	10	10	2

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Os dados da Tabela 13 demonstram, comparativamente, que o número de cursos avaliados nas cinco edições do Enade variou. Na edição de 2008, o número de cursos foi maior que o da edição de 2005, tanto os cursos pertencentes às instituições públicas (federal, estadual e municipal) quanto aos que pertenciam a instituições privadas. Em 2005, as instituições públicas ofertantes do Curso de História avaliadas pelo Enade totalizavam 150 e as instituições privadas, 221. Em 2008, as instituições públicas totalizavam 186 e as privadas, 244. Em 2011, houve diminuição dos cursos avaliados em relação à edição de 2008, já que os cursos pertencentes a instituições públicas totalizavam 178 e as privadas, 207. Em 2014, houve aumento das instituições públicas avaliadas em relação a 2011, com registro de 198, mas diminuição das instituições privadas. Por fim, em 2017 houve diminuição das instituições públicas e privadas que participaram do Enade em relação à edição de 2014.

Em 2005, todos os 11 cursos que obtiveram o conceito 5 pertenciam a instituições públicas. O conceito 3 foi o valor modal para os cursos das instituições estaduais, municipais e privadas. Já os cursos das instituições federais tiveram o conceito 4 como valor modal. Nessa edição, 70% dos cursos da rede federal, 56,2% da rede estadual, 50% da rede municipal e 57,5% da rede particular foram avaliados como satisfatórios.

Na edição de 2008, do total de 430 Cursos de História avaliados no Enade, 16 receberam o conceito 5, sendo metade da rede federal, 2 da rede estadual e 6 da rede privada. Exceto para a rede estadual, na qual o valor modal foi o conceito 2, o conceito 3 foi o valor modal para a rede federal, municipal e privada. Em 2008, 70,7% dos cursos da rede federal, 51,0% da rede estadual, 54,5% da rede municipal e 68,8% da rede particular foram avaliados como satisfatórios pelo Enade.

Em 2011, dos 385 cursos participantes, 178 (46,2%) eram ministrados em instituições públicas e 207 (53,8%) em privadas. De acordo com os dados da Tabela 13, a moda obtida em termos nacionais (conceito 3) foi a mesma nas instituições

públicas e privadas. Dos 32 cursos que obtiveram o conceito 5, 20 pertenciam à rede particular e 12, à rede pública. Na edição de 2011, cerca de 75,0% dos cursos da rede pública e 87,9% da rede privada foram avaliados como satisfatórios pelo Enade.

Observa-se na Tabela 13 que, dos 364 Cursos de História participantes do Enade 2014, 198 (54,4%) eram ministrados em instituições públicas e 166 (45,6%), em privadas. Das 14 IES que receberam o conceito 5, 11 eram públicas e 3 privadas. O conceito 3 foi o valor modal para as instituições públicas e privadas. A edição de 2014 avaliou cerca de 50% dos cursos da rede pública e 63,8% da rede privada como satisfatórios.

Em 2017, dos 341 cursos participantes, 180 (52,8%) eram ministrados em instituições públicas e 161 (47,2%) em instituições privadas. De acordo com as informações da Tabela 13, em termos nacionais, entre instituições públicas e privadas, observa-se que, dos 12 cursos avaliados com conceito 5, 10 eram oferecidos em instituições públicas e dois em instituições privadas. O conceito 3 foi o valor modal tanto para as públicas quanto para as privadas. Foram considerados como satisfatórios na avaliação do Enade cerca de 89,4% dos Cursos de História da rede pública e 90,7% da rede privada.

Constatou-se como tendência nas cinco edições do Enade que a maior parte dos Cursos de História foram avaliados como satisfatórios. Levando em conta que as categorias federal, estadual e municipal utilizadas nos Relatórios-Síntese do Enade 2005 e 2008 são de instituições públicas, os percentuais de cursos dessas considerados satisfatórios nas cinco edições foram 58,7%, em 2005, 58,5%, em 2008, 75%, em 2011, 50,5%, em 2014, e 89,4%, em 2017. Nas instituições privadas, o percentual de cursos considerados satisfatórios foi menor do que o das instituições públicas na edição de 2005 e maior nas demais edições.

A Tabela 14 apresenta dados sobre os conceitos Enade do Curso de História, nas cinco edições, distribuídos por organização acadêmica. Nas edições de 2005 e 2008, os Relatórios-Síntese do Enade apresentaram os conceitos distribuídos por universidades, centros universitários, faculdades integradas e faculdades, escolas e institutos superiores. As edições de 2011, 2014 e 2017 mantiveram as universidades, os centros universitários e passaram a adotar faculdades e Cefet/IFET.

**Tabela 14 – Conceito Enade da área de História por organização acadêmica**

Conceito Enade	Média nacional	Universidades	Centros universitários	Faculdades integradas	Faculdades, escolas, institutos superiores
<b>2005 Total</b>	<b>371</b>	<b>219</b>	<b>46</b>	<b>25</b>	<b>81</b>
1	6	6	-	-	-
2	34	17	3	1	13
3	143	72	20	17	34
4	65	51	9	-	5
5	11	11	-	-	-
<b>Sem conceito</b>	<b>112</b>	<b>62</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>29</b>
<b>2008 Total</b>	<b>430</b>	<b>255</b>	<b>54</b>	<b>28</b>	<b>93</b>
1	11	11	-	-	-
2	71	51	2	2	16
3	158	86	20	14	38
4	101	59	19	8	15
5	16	14	2	-	-
<b>Sem conceito</b>	<b>73</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>24</b>
Conceito Enade	Média nacional	Universidades	Centros universitários	Faculdades	Cefet/IFET
<b>2011 Total</b>	<b>385</b>	<b>251</b>	<b>45</b>	<b>89</b>	-
1	18	16	2	0	-
2	37	27	3	7	-
3	153	84	17	52	-
4	131	92	15	24	-
5	32	22	7	3	-
<b>Sem conceito</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	-
<b>2014 Total</b>	<b>364</b>	<b>246</b>	<b>36</b>	<b>82</b>	-
1	27	16	1	10	-
2	119	79	6	34	-
3	143	94	18	31	-
4	49	36	9	4	-
5	14	13	0	1	-
<b>Sem conceito</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	-
<b>2017 Total</b>	<b>341</b>	<b>238</b>	<b>41</b>	<b>61</b>	<b>1</b>
1	12	4	1	7	0
2	76	48	11	17	0
3	156	116	14	26	0
4	75	54	14	6	1
5	12	11	0	1	0
<b>Sem conceito</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Os dados da Tabela 14 revelam que, em relação à edição de 2005, houve aumento no número de Cursos de História avaliados pelo Enade na edição de 2008, tanto no total de cursos quanto nas quatro organizações acadêmicas avaliadas. No que se refere ao total de cursos existentes no país, a partir de 2008, ocorreu uma diminuição progressiva, uma vez que em 2011 avaliaram-se menos cursos que em 2008; em 2014, menos que em 2011; e em 2017, menos que em 2014. Essa tendência de diminuição também ocorreu em relação ao total de universidades e faculdades. Os centros universitários registraram diminuição de cursos nas edições

de 2011 e 2014, mas, em 2017, 41 cursos dessa organização acadêmica foram avaliados, 5 a mais do que na edição de 2014.

Os dados da Tabela 14 também atestam que o conceito 3 foi o valor modal em todas as organizações acadêmicas, nas cinco edições do Enade, com exceção das universidades que, na edição de 2011, tiveram o conceito 4 como valor modal e das faculdades que, na edição de 2014, tiveram o conceito 2 como moda.

Na edição de 2005, todos os cursos que receberam o conceito 5 do Enade, considerado de excelência, pertenciam a universidades. Nessa edição, cerca de 61,0% dos cursos das universidades, 63,0% dos centros universitários, 68,0% das faculdades integradas e 48,1% das faculdades, escolas, institutos superiores foram avaliados como satisfatórios, recebendo os conceitos 3, 4 ou 5.

Em 2008, dos 16 cursos que receberam o conceito 5, 14 eram das universidades e 2 dos centros universitários. Nessa edição, cerca de 62,0% dos cursos das universidades, 76,5% dos centros universitários, 78,5% das faculdades integradas e 57% das faculdades, escolas, institutos superiores foram avaliados como satisfatórios pelo Enade.

Do total de 385 Cursos de História avaliados no Enade na edição de 2011, 32 receberam o conceito 5, sendo 22 pertencentes a universidades, 7 aos centros universitários e 3 a faculdades. Foram avaliados como satisfatórios, aproximadamente, 79,0% dos cursos das universidades, 86,7% dos centros universitários, 88,7% das faculdades.

A edição do Enade de 2014 registrou 364 cursos avaliados, com 14 cursos recebendo o conceito 5. Desses, 13 pertenciam a universidades e 1 a faculdade. Tiveram avaliação satisfatória no Enade, aproximadamente, 58,1% dos cursos das universidades, 75% dos centros universitários e 43,9% das faculdades.

Na edição de 2017, dos 341 cursos avaliados pelo Enade, apenas 12 receberam o conceito 5, sendo 11 pertencentes a universidades e 1 a faculdade. Nessa edição, cerca de 76,0% dos cursos das universidades, 68,2% dos centros universitários e 54,0% das faculdades foram avaliados como satisfatórios no Enade. A única unidade do Cefet/Ifet avaliada no Enade de 2017 obteve o conceito 4, considerado satisfatório.

Constata-se como tendência, nas cinco edições do Enade, que a maior parte dos Cursos de História foram avaliados como satisfatórios em todas as organizações administrativas, com exceção das faculdades, escolas, institutos superiores, que

tiveram 48,1% dos cursos considerados satisfatórios na edição de 2005, e das faculdades, que em 2014 tiveram 43,9% dos cursos assim avaliados. Outra tendência observada nas cinco edições do Enade foi a predominância das universidades no total de cursos que obtiveram o conceito 5.

### **4.3 Os resultados do Enade das instituições pesquisadas em Minas Gerais**

A perspectiva comparada dos resultados do Enade está presente nos Relatórios-Síntese de curso e de instituições elaborados sob a coordenação do Inep. A cada edição do Enade, o Inep disponibiliza para cada IES os relatórios de instituição e de curso com dados sobre o desempenho dos estudantes na prova de História e alguns resultados do questionário de impressões sobre a prova e do Questionário Socioeconômico (QSE).<sup>96</sup>

Nesse sentido, todas as instituições e todos os cursos avaliados podem ter acesso aos relatórios específicos com dados sobre o desempenho de seus estudantes na prova e no questionário. O desempenho dos estudantes é apresentado em tabelas e gráficos com informações sobre as estatísticas básicas da prova como um todo e separadamente das partes de formação geral e do componente específico.<sup>97</sup>

Além do desempenho específico dos estudantes de determinado curso e instituição, os relatórios permitem a comparação do curso avaliado com instituições de outras regiões, por categoria administrativa ou organização acadêmica.

Considerando essas possibilidades de comparação, buscou-se analisar os resultados do Enade de quatro IES ofertantes do Curso de Licenciatura em História: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH); Estácio de Sá.

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, os critérios de seleção dessas IES buscaram atender aos interesses da pesquisa de analisar os resultados do Enade numa perspectiva ampliada, considerando as edições já realizadas do

---

<sup>96</sup> O endereço eletrônico para acessar os relatórios de curso é:

<http://enade.inep.gov.br/enade/#!/relatorioCursos>. Acesso em: 15 out. 2021.

<sup>97</sup> As estatísticas básicas priorizadas nos relatórios de curso e de instituições são: tamanho da população, tamanho da amostra, número de presentes, média, erro padrão da média, desvio padrão, mediana, nota mínima e nota máxima.

exame e a diversidade de instituições existentes em Belo Horizonte que tivessem participado de pelo menos quatro edições do Enade. A partir desses critérios, optou-se por instituições ofertantes do Curso de História em Belo Horizonte que pudessem exemplificar a perspectiva comparada priorizada no Enade entre instituições públicas e privadas e em relação à organização acadêmica. Os resultados organizados em tabelas evidenciam a perspectiva comparada predominante nos Relatórios-Síntese do Enade, assim como nos relatórios de curso e de instituições.

#### **4.3.1 O Curso de História da UFMG**

O Curso de História da UFMG é ofertado presencialmente na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), localizada na região da Pampulha, em Belo Horizonte. O curso possibilita a formação de professores, na modalidade licenciatura (período noturno), e de pesquisadores e assessores culturais na modalidade bacharelado (período diurno).<sup>98</sup>

De acordo com as informações disponíveis no site da Universidade, os formandos podem atuar como pesquisadores e professores em instituições públicas e privadas, na preservação do patrimônio histórico e cultural e no desenvolvimento de investigações históricas. Os professores são habilitados para atuar no ensino nos níveis fundamental e médio.

Verificou-se que os estudantes do Curso de Licenciatura em História da UFMG participaram de todas as edições do Enade, no período compreendido entre 2005 e 2017.

#### **4.3.2 O Curso de História da PUC Minas**

De acordo com informações extraídas do site da PUC Minas,<sup>99</sup> o Curso de História é organizado em oito períodos ofertados no turno da tarde, na modalidade presencial, e possibilita a formação dos estudantes em licenciatura ou bacharelado, habilitações que se completam. No curso de licenciatura, o estudante poderá se

---

<sup>98</sup> Informações retiradas do site da UFMG. Disponível em: <https://ufmg.br/cursos/graduacao/2421/77905>. Acesso: 20 jan. 2021.

<sup>99</sup> A unidade da PUC Minas que será analisada nesta pesquisa está localizada no Bairro Coração Eucarístico, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <https://www.pucminas.br/unidade/coracao-eucaristico/ensino/graduacao/Paginas/Historia-Licenciatura.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2021.

preparar para o Ensino de História e entender como o saber histórico é produzido para poder ensiná-lo. No bacharelado o estudante deve se qualificar para produzir conhecimento a ser divulgado. Entre os objetivos do curso, destacam-se:

formar profissionais capazes de compreender e analisar criticamente o saber histórico acumulado, bem como de produzir esse saber por meio de pesquisas em fontes históricas dos mais diversos formatos, como, por exemplo, documentos oficiais (governamentais), iconografias (filmes, fotografias, obras pictóricas, etc.), obras clássicas e literárias, fonte oral e jornalística.<sup>100</sup>

O Curso de História da PUC Minas possibilita aos formandos a atuação nos seguintes campos de pesquisa: pesquisa autônoma, pesquisa institucional em centros de documentação, arquivos e museus, consultoria em centros de difusão cultural e gestão de patrimônio e Ensino de História. Ainda segundo as informações disponibilizados no site da instituição, o Curso de História possibilita aos estudantes estudar os processos históricos produzidos ao longo dos tempos e lugares e a *historiografia*, conceito definido como a produção do saber histórico, além de desenvolver habilidades para acessar acervos dos arquivos e museus, estratégias de leitura, compreensão e produção de textos históricos e dinâmicas do Ensino de História.

Assim como a UFMG, a PUC Minas teve o Curso de Licenciatura em História avaliado em todas as edições do Enade.

#### **4.3.3 O Curso de História do Centro Universitário de Belo Horizonte**

O Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH) foi outra instituição ofertante do Curso de Licenciatura em História que teve os seus resultados do Enade analisados nesta pesquisa.

Para obterem o título de licenciatura em História, os estudantes do UniBH devem cursar oito semestres ofertados no turno da noite, na modalidade presencial.<sup>101</sup> De acordo com informações no site do UniBH, o Curso de Licenciatura em História oferece aos estudantes uma formação sintonizada com o mercado e

<sup>100</sup> Disponível em: <https://www.pucminas.br/unidade/coracao-eucaristico/ensino/graduacao/Paginas/Historia-Licenciatura.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2021.

<sup>101</sup> O Curso de História do UniBH é ofertado na Unidade Buritis da instituição, localizada na Avenida Professor Mário Werneck, nº 1685, Estoril, Belo Horizonte, Minas Gerais.

com as mudanças que se têm processado na formação do professor historiador inovador e apto a participar nos processos de tomada de decisão. Além disso, o curso habilita o professor para atuar nas escolas das redes públicas e privada, no ensino fundamental e médio. Nessa perspectiva, busca desenvolver capacidades de “dar tratamento didático-pedagógico aos temas históricos e de atuar no sentido de promover situações que permitam o aperfeiçoamento da cidadania”.<sup>102</sup>

Ainda de acordo com as informações no site do UniBH, a instituição oferece laboratórios para a prática de metodologias ativas em sala de aula, além de experiências em conservação de documentos históricos e de acervo bibliográfico e arquivístico, possibilitando a inserção dos estudantes em diversos convênios de estágios como arquivos, museus e escolas da rede pública e privada. O Curso de História do UniBH participou de todas as edições do Enade.

#### **4.3.4 O Curso de História da Estácio de Sá**

O Curso de Licenciatura em História da Estácio de Sá é ofertado no Bairro Prado, localizado em Belo Horizonte, Minas Gerais. Com duração mínima de quatro anos (oito semestres), o curso possibilita a formação de “professores capazes de transmitir conhecimentos que proporcionem uma interpretação crítica dos acontecimentos do mundo”.<sup>103</sup>

Ainda segundo as informações no site da Estácio de Sá, entre os objetivos do curso, ressalta-se “formar professores que se destaquem no mercado de trabalho” e que tenham perfis de um profissional curioso, culto, concentrado e pesquisador. Conforme as informações no site da Estácio de Sá:

Após a formação, nossos alunos estarão capacitados para ensinar conteúdos sobre a História do Brasil e Mundial, que resgatam a memória da Humanidade e ampliam a compreensão da condição humana.<sup>104</sup>

Na primeira edição do Enade em 2005 o Curso de História da Estácio de Sá não foi avaliado. Na edição de 2008, a instituição ficou sem conceito, uma vez que,

---

<sup>102</sup> Disponível em:

[https://www.unibh.br/transferecia/?course\\_id=1224&place\\_id=1127&shift=Noite#curso](https://www.unibh.br/transferecia/?course_id=1224&place_id=1127&shift=Noite#curso). Acesso em: 15 out. 2021.

<sup>103</sup> Disponível em: <https://estacio.br/cursos/graduacao/historia-licenciatura>. Acesso: 15 out. 2021.

<sup>104</sup> Disponível em: <https://estacio.br/cursos/graduacao/historia-licenciatura>. Acesso: 15 out. 2021.

até então, se exigia a participação de estudantes ingressantes e concluintes, critério que excluía a Estácio de Sá com apenas estudantes ingressantes. Mas nas edições de 2011, 2014 e 2017 a instituição foi avaliada pelo Enade.

#### **4.3.5 Notas médias obtidas pelas IES investigadas nas provas do Enade de Cursos de Licenciatura em História**

Pretende-se nesta subseção apresentar as notas médias obtidas pelos Cursos de Licenciatura em História nas provas do Enade, nas cinco edições já realizadas pelo exame. Os resultados do Enade são disponibilizados pelo Inep para as IES participantes por meio do relatório de curso e de instituição. Cada instituição recebe os seus resultados sempre na perspectiva comparativa, com o desempenho específico do curso comparado à média do estado de origem da instituição e a média nacional.

Para exemplificar como a perspectiva comparada e de ranqueamento ocorre, foram selecionados os resultados obtidos pela UFMG, PUC Minas, UniBH e a Estácio de Sá relativos à média obtida por essas instituições nas provas de conhecimento geral e específico.

A Tabela 15 apresenta os resultados das médias gerais alcançadas pelas instituições selecionadas nas provas de História das cinco edições do Enade, assim como as médias obtidas nacionalmente.

**Tabela 15 – Média geral nas provas do Enade na prova História/Licenciatura**

Edições	Instituições de Educação Superior/Média geral na prova de História				
	Brasil	Estácio de Sá	UniBH	PUC Minas	UFMG
<b>2005</b>					
Ingressantes	36,4	-	34,9	33,1	49,7
Concluintes	40,6		39	41,9	54,5
<b>2008</b>					
Ingressantes	35,9	40,3	38,7	36,2	60,6
Concluintes	38,3	-	39,9	50,5	60,2
<b>2011</b>	33	36,5	31	40,3	45,6
<b>2014</b>	40,2	43,9	47,2	54,6	62,8
<b>2017</b>	43,5	47,9	51,3	51,7	60,3

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Observa-se na Tabela 15 que, entre os cursos avaliados na edição de 2005, o Curso de História da UFMG obteve as maiores médias entre ingressantes e concluintes. Entre os estudantes ingressantes, o UniBH e a PUC Minas obtiveram

médias abaixo da média nacional, sendo que no UniBH a média foi um pouco maior. Já entre os concluintes a média obtida pelo curso da PUC Minas foi maior do que a do UniBH.

Na edição de 2008, as maiores médias entre ingressantes e concluintes foram recebidas pelo Curso de História da UFMG, seguida pela PUC Minas (entre os concluintes) e a Estácio de Sá (entre os ingressantes). As quatro IES representadas na Tabela 15 obtiveram médias acima da média nacional.

Em 2011, apenas o Curso de História do centro universitário obteve média geral abaixo da média nacional. O curso com maior média na prova foi o da UFMG, seguido pela PUC Minas e Estácio de Sá.

Os dados da Tabela 15 revelam que, na edição de 2014, as quatro IES representadas tiveram média geral na prova acima da média nacional. Novamente, UFMG e PUC Minas tiveram as maiores médias, seguidas pelo UniBH e Estácio de Sá.

A maior média geral observada na edição de 2017 foi obtida pelo Curso de História da UFMG, seguida pela PUC Minas, UniBH e Estácio de Sá. Verificou-se que as quatro IES tiveram média superior à média nacional.

Como tendência observada nas cinco edições do Enade, destacam-se as maiores médias obtidas pelo Curso de História da UFMG, observada nas cinco edições do Enade. Exceto na edição de 2005, o Curso de História da PUC Minas obteve a segunda melhor média em todas as edições. Já a Estácio de Sá e o UniBH se alternaram entre as médias mais baixas.

A Tabela 16 apresenta os resultados das provas do Enade referentes à parte de formação geral. Entre as instituições representadas na tabela, o Curso de História da UFMG obteve as maiores médias nas edições de 2005, 2008, 2014 e 2017. Na edição de 2011, a maior média foi obtida pela Estácio de Sá.

**Tabela 16 – Média nas provas do Enade de Licenciatura em História: formação geral – 2005-2017**

Edições	Instituições de Educação Superior				
	Brasil	Estácio de Sá	UniBH	PUC Minas	UFMG
<b>2005</b>					
Ingressantes	52,8	-	52,7	45,5	53,1
Concluintes	54		50,6	50,9	57,8
<b>2008</b>					
Ingressantes	46,1	55,5	53,4	46,7	63,4
Concluintes	46,9	-	48,9	58,6	59,2
<b>2011</b>	46,7	52,1	43,1	44,1	51,5
<b>2014</b>	53,8	59,3	55,9	61,8	68,4
<b>2017</b>	51,8	56,5	54,3	60,1	61,6

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Na edição de 2005, os concluintes tiveram média maior do que os ingressantes na PUC Minas e na UFMG. Já no UniBH o desempenho médio dos ingressantes foi maior do que o dos concluintes, contrariando o desempenho esperado. Nessa edição, exceto a UFMG, a média nacional entre ingressantes e concluintes foi maior do que nas IES representadas na Tabela 16.

Na edição de 2008 a média dos estudantes ingressantes no componente da prova de formação geral foi maior do que a dos concluintes no UniBH e na UFMG. Já na PUC Minas, o desempenho dos concluintes foi melhor do que o dos ingressantes. Nessa edição, as quatro IES representadas na Tabela 16 tiveram média acima da média nacional.

Constata-se na Tabela 16 que, nas edições de 2011, 2014 e 2017, nas quais apenas os estudantes concluintes realizaram a prova do Enade, as IES representadas tiveram média acima da média nacional, exceto o UniBH, que na edição de 2011 obteve 43,1, média abaixo de 46,7 registrada nacionalmente.

Como tendência observada nas cinco edições do Enade, destaca-se a melhor performance dos estudantes da UFMG na prova do componente geral, exceto na edição de 2011, na qual a média da Estácio de Sá foi a maior entre as quatro IES representadas na Tabela 16. Já em relação aos piores desempenhos registrados pelas médias dos cursos, na prova do componente geral, houve variações entre ingressantes e concluintes e entre as IES, com alternância entre a PUC Minas e o UniBH.

A Tabela 17 registra as médias obtidas pelos cursos na parte da prova do conhecimento específico de História nas cinco edições do Enade.

**Tabela 17 – Média nas provas do Enade de Licenciatura em História: componente específico – 2005-2017**

Edições	Instituições de Educação Superior				
	Brasil	Estácio de Sá	UniBH	PUC Minas	UFMG
<b>2005</b>					
Ingressantes	30,9	-	29	28,9	48,6
Concluintes	36,1		35	38,9	53,4
<b>2008</b>					
Ingressantes	32,5	35,3	33,8	32,6	59,7
Concluintes	35,4	-	36,9	47,8	60,6
<b>2011</b>	28,4	31,2	26,9	39,1	43,6
<b>2014</b>	35,6	38,8	44,9	52,3	60,9
<b>2017</b>	40,7	45	50,4	48,9	59,9

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Constata-se, por meio dos dados da Tabela 17, que a média do Curso de História da UFMG foi maior do que a média das outras IES representadas na tabela, em todas as edições do Enade, também na parte da prova de conhecimento específico. Já em relação às médias mais baixas, houve alternância entre a PUC Minas, o UniBH e a Estácio de Sá ao longo das edições do Enade.

Nas edições de 2005 e 2008, a média dos estudantes concluintes na prova de conhecimento específico foi maior do que a dos ingressantes nas IES representadas na Tabela 17. Na edição de 2005, os Cursos de História do UniBH e da PUC Minas obtiveram médias abaixo da média nacional, tanto entre os ingressantes como entre os concluintes. Já na edição de 2008, a média dos cursos das IES representadas na Tabela 17 ficou acima da média nacional.

Comparativamente, as médias na prova do Enade, na parte do componente específico de História, presentes na Tabela 17, foram menores do que a média geral da prova registrada na Tabela 16, assim como em relação à média na parte dos conhecimentos gerais registrados na Tabela 15.

Os relatórios do Enade indicam evidências de maiores dificuldades dos estudantes de História na parte da prova de conhecimento específico. Essa tendência foi observada em todas as edições do Enade, em todas as quatro instituições representadas na Tabela 17, assim como em relação à média nacional. A única exceção foi observada entre os estudantes concluintes da UFMG que, na edição de 2008, tiveram média de 59,2 na prova de conhecimento geral, menor que 60,6 obtida entre os concluintes dessa instituição na parte do conhecimento específico.

#### ***4.3.6 O Conceito Enade da área de História das instituições investigadas***

Os relatórios de curso e de instituição do Enade também oferecerem os conceitos Enade na perspectiva comparada, de ranqueamento. Para exemplificar como a racionalidade neoliberal da concorrência se materializa nos resultados do Enade, apresenta-se na Tabela 18 os conceitos Enade obtidos pela UFMG, PUC Minas, UniBH e Estácio de Sá nas edições em que essas instituições participaram do exame.

De acordo com a Tabela 18, com exceção da Estácio de Sá, as instituições UFMG, PUC Minas e UniBH, participaram de todas as edições. Na tabela

encontram-se informações referentes ao tamanho da amostra, número de estudantes presentes no dia da prova do Enade, percentual de ausentes e o conceito Enade de cada uma das quatro instituições.

**Tabela 18 – Conceito Enade e amostra de estudantes participantes:  
Licenciatura em História – 2005-2017**

IES	Tamanho da amostra	Número de presentes	Percentual de ausentes	Conceito Enade
<b>2005</b>				
UFMG	121	113	6,6%	5
PUC Minas	99	89	10,1%	3
Estácio de Sá	-	-	-	-
UnibH	101	95	5,9%	3
<b>2008</b>				
UFMG	99	87	12,1%	5
PUC Minas	74	61	17,5%	4
Estácio de Sá	19	14	26,3%	SC
UnibH	123	108	12,2%	3
<b>2011</b>				
UFMG	41	40	2,4%	5
PUC Minas	34	20	41,1%	4
Estácio de Sá	15	15	0	4
UnibH	64	26	59,3%	3
<b>2014</b>				
UFMG	99	86	13,1%	5
PUC Minas	27	26	3,7%	4
Estácio de Sá	35	30	14,2%	3
UnibH	44	38	13,6%	3
<b>2017</b>				
UFMG	100	88	12,0%	5
PUC Minas	43	41	4,6%	4
Estácio de Sá	38	32	15,8	3
UnibH	35	32	8,6%	4

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2005a, 2005b, 2008, 2011, 2014, 2017.

Como se vê na Tabela 18, com exceção da UFMG, as outras duas instituições participantes de todas as edições do Enade tiveram maior número de estudantes nas edições de 2005 e 2008, uma vez que nessas edições avaliavam-se estudantes ingressantes e concluintes. A partir de 2011, passou-se a avaliar somente os estudantes concluintes. Coincide com essa mudança em 2011, o menor registro de estudantes de História no Enade, diminuição observada nas quatro instituições representadas na tabela.

O percentual de estudantes que não compareceram no dia prova variou entre as instituições. Na UFMG foi de 6,6% em 2005; 12,1%, em 2008; 2,4%, em 2011; 13,1%, em 2014; e 12%, em 2017. Na PUC Minas foi de 10,1% em 2005; 17,5%, em 2008; 41,1%, em 2011; 3,7%, em 2014; e 4,6%, em 2017. A Estácio de Sá registrou

26,3% de ausência na edição de 2008; 14,2%, em 2014; e 15,8%, em 2017. Já no UniBH o percentual de ausentes foi de 5,9 em 2005; 12,2, em 2008; 59,3%, em 2011; 13,6%, em 2014; e 8,6%, em 2017. As variações mais significativas ocorreram na PUC Minas e no UniBH, na edição de 2011, com percentual de ausentes de 41,1% e 59,3%, respectivamente.

Em relação ao conceito Enade, constata-se na Tabela 18 que a UFMG manteve o conceito 5 para o Curso de Licenciatura em História em todas as edições do exame. A PUC Minas obteve o conceito 3 na primeira edição, em 2005, e o conceito 4, nas edições de 2008, 2011, 2014 e 2017. Na edição de 2011, a Estácio de Sá obteve o conceito 4 e nas duas seguintes recebeu o conceito 3. Já o UniBH obteve o conceito 3 nas quatro primeiras edições do Enade e o conceito 4 na edição realizada em 2017.

Pelos critérios de qualidade definidos pelo Enade, as quatro instituições selecionadas na Tabela 18 tiveram os Cursos de Licenciatura em História considerados como satisfatórios, uma vez que não obtiveram conceitos inferior ao conceito 3.

Verificou-se que os Relatórios-Síntese do Enade, assim como os relatórios de curso e de instituições, estimulam a leitura dos resultados sempre na perspectiva comparada. Nessa ótica, entre as quatro instituições selecionadas na Tabela 18 o Curso de História da UFMG é considerado de melhor qualidade do que as demais instituições, pois obteve o conceito 5 em todas as edições, seguida da PUC Minas que, nas edições de 2008, 2011, 2014 e 2017, obteve o conceito 4. Nas edições em que foi avaliada, o Curso de História da Estácio de Sá recebeu conceito 3 em duas edições e 4 em uma. Já o UniBH obteve o conceito 3 em quatro edições e em apenas na edição de 2017 obteve o conceito 4.

#### ***4.3.7 A sobreposição dos aspectos técnicos-operacionais do Enade em detrimento da dimensão pedagógica***

A análise do Guia de Elaboração de Itens e dos Relatórios-Síntese do Enade do Curso de História evidenciou o rigor e a qualidade técnica do exame, seja em relação aos itens de teste presentes nas provas ou às informações sobre os resultados dos estudantes e dos Cursos de História das diversas IES.

O Inep, órgão responsável pelo aspecto técnico-operacional do Enade, conseguiu manter um padrão de qualidade técnica para o exame, ao longo das edições, que é reconhecido por vários pesquisadores e especialistas em avaliação.

Entretanto, a qualidade técnica dos instrumentos de avaliação é apenas um dos elementos necessários ao processo avaliativo considerado adequado na perspectiva da avaliação formativa. Para Dias Sobrinho (2003), a avaliação não pode ser confundida ou reduzida a bons instrumentos técnicos e a relatórios estatísticos sobre os resultados alcançados em testes padronizados.

Verificou-se neste estudo a sobreposição dos aspectos técnicos em detrimento da dimensão pedagógica da avaliação. Nesse sentido, buscou-se submeter o exame a uma análise crítica a fim de compreender os seus limites na efetivação de uma concepção formativa de avaliação. A análise crítica se fundamentou no estudo de teses e dissertações publicadas sobre o Enade no período de 2004 a 2018, cujo resultados foram apresentados na próxima seção.

#### **4.4 Pesquisas sobre o Enade: tendências da produção científica brasileira (2004-2018)**

O estado da arte tem como característica a pesquisa bibliográfica que visa mapear e discutir as pesquisas acadêmicas desenvolvidas, com o intuito de identificar aspectos e dimensões priorizados nessa produção (FERREIRA, 2002).

Para esta tese, destaca-se o mapeamento e a análise das tendências temáticas da produção científica brasileira em torno do Enade, cujo recorte temporal abrange o período de 2004 a 2018. Esse levantamento foi realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, por meio dele, foram localizadas 132 teses e dissertações.

A busca dos estudos no repositório da Capes se deu por meio do uso dos descritores “Enade”, “Educação Superior” e “Políticas de Avaliação”, inseridos separadamente e/ou articulados na consulta. Nessa etapa, foram localizados 132 trabalhos, sendo 24 teses e 108 dissertações, e que constituem a base referencial desta investigação. Na etapa seguinte, realizou-se a leitura dos resumos, procurando identificar temáticas, objetivos e resultados dos estudos, com o intuito de, na etapa posterior, caracterizar e mapear as principais tendências presentes nas teses e dissertações produzidas sobre o Enade.

Torna-se relevante destacar, com base nas contribuições de Calderón e Ferreira (2011), que existem limitações nos estudos sobre o estado da arte que priorizam resumos de teses e dissertações, as quais podem ser, entre outras, a imprecisão e o caráter abrangente e genérico dos conteúdos.

Ancorada em Bakhtin (1997), Ferreira (2002) considera ser possível utilizar os resumos de teses e dissertações para a identificação de tendências na produção científica, desde que se considerem duas etapas distintas no processo metodológico. A primeira etapa consistiu na interação com a produção acadêmica por meio da quantificação e identificação das informações disponíveis nos resumos, incluindo objetivos, metodologias, referenciais teóricos, resultados, entre outros. A segunda etapa demandou considerar o resumo de tese e/ou dissertação como um gênero do discurso específico que deveria ser lido pelos elementos que o constituem (conteúdo temático, estilo verbal, estrutura composicional), não podendo ser confundidos com a realidade narrada nas dissertações e teses.

Nesse sentido, os resumos das pesquisas analisadas contam uma certa realidade fragmentada dessa produção que não podem ser tomadas “metonimicamente (uma parte que representa o todo)” (FERREIRA, 2002, p. 269). Portanto, cada resumo foi analisado numa relação de dependência com o trabalho na íntegra, mas compreendido como realidade relativamente independente, “produto de uma tensão construída na continuidade e na ruptura com o trabalho que lhe dá origem, numa relação dialética entre os gêneros, entre as condições de sua produção e práticas discursivas” (FERREIRA, 2002, p. 270).

A partir dessas considerações, torna-se relevante destacar no percurso metodológico adotado na pesquisa, alguns procedimentos, entre eles, a leitura dos resumos dos trabalhos selecionados e a montagem de um quadro com dados obtidos a partir dos seguintes aspectos: número de teses e dissertações produzidas sobre o Enade; instituições; distribuição dos estudos no território nacional, considerando o ano de defesa e de publicação, cursos e áreas de concentração das teses e dissertações.

A partir da sistematização da produção sobre o Enade, optou-se pela criação de categorias sob as quais as dissertações e teses foram agrupadas: área do conhecimento; cronologia da produção científica; procedência institucional; distribuição regional; eixos e tendências temáticas, com ênfase nos resultados dos estudos sobre as implicações do exame nos cursos de graduação.

O mapeamento realizado sobre o Enade neste estudo, a partir da leitura de resumos de teses e dissertações, permitiu a identificação de tendências da produção científica brasileira que, quando problematizadas, contribuem para o debate no campo das políticas de avaliação da Educação Superior.

#### **4.4.1 Mapeamento dos estudos sobre o Enade**

O levantamento realizado na Capes permitiu localizar 132 estudos sobre o Enade. Desse total, 82% correspondem a dissertações e 18% correspondem a teses. A Tabela 19 apresenta o mapeamento dos estudos realizados no período compreendido entre 2004 e 2018.

**Tabela 19 – Teses e dissertações sobre o Enade –2006-2018**

<b>Ano da defesa</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
2006	1	0,75
2007	2	1,5
2008	6	4,5
2009	5	3,7
2010	8	6,0
2011	8	6,0
2012	8	6,0
2013	14	10,6
2014	14	10,6
2015	13	9,8
2016	18	13,6
2017	15	11,3
2018	20	15,1
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A Tabela 20 a seguir atesta que, no período de 2004 a 2018, foram desenvolvidas pesquisas em todas as regiões do Brasil, em 18 estados. Verificou-se um crescimento nas investigações sobre o Enade ao longo do tempo, com predomínio da produção na região Sudeste, com 62 pesquisas defendidas; na sequência, aparece a região Sul, com 28 pesquisas; o Centro-Oeste, com 21 pesquisas; o Nordeste, com 19 pesquisas; e, finalmente, o Norte com 2 pesquisas.

**Tabela 20 – Pesquisas sobre o Enade por regiões e estados**

Região	UF	Número	%
Sudeste	SP	37	28
	MG	11	8,3
	RJ	11	8,3
	ES	3	2,2
Total	-	62	46,9
Sul	RS	11	8,3
	SC	11	8,3
	PR	6	4,5
Total	-	28	21,2
Centro-Oeste	DF	17	12,8
	GO	4	3,0
Total	-	21	15,9
Nordeste	CE	6	4,5
	BA	4	3,0
	PE	4	3,0
	PB	1	0,75
	MA	1	0,75
	PI	1	0,75
	RN	1	0,75
	SE	1	0,75
Total	-	19	14,3
Norte	PA	2	1,5
Total	-	2	1,5
Total geral	-	132	100

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Verifica-se que, entre os estados, São Paulo registrou o maior número de investigações, totalizando 37; seguido do Distrito Federal, com 17 pesquisas; os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina registraram 11 estudos cada.

Verificou-se que, do total de pesquisas obtidas no levantamento, 71 foram realizadas em IES públicas e 61 em instituições privadas, sendo que, do total de 108 dissertações, 58 foram defendidas em IES públicas e 50 em instituições privadas. Em relação às teses, 13 foram realizadas em IES públicas e 11 em instituições privadas. Além disso, a tabela do Apêndice A atesta que as instituições que sediaram as pesquisas de mestrado e doutorado sobre o Enade somam 77, sendo 39 da rede pública e 38 da rede privada.

Conforme o levantamento realizado na tabela do Apêndice A, a Universidade de São Francisco (USF) e a Universidade de Brasília (UnB) são as que aparecem com maior número de produções sobre o Enade, 11 cada, seguidas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com 6 pesquisas. Na sequência, aparecem a Universidade Católica de Brasília (UCB), Universidade Católica de Petrópolis (UCP),

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade de São Paulo (USP), com 4 trabalhos defendidos em cada instituição. Observou-se, ainda, que a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) apresentou 3 investigações sobre o Enade. Do total de pesquisas, 13 instituições sediaram 2 pesquisas, e 55 IES tiveram 1 pesquisa cada.

Em relação às áreas de conhecimento, destaca-se que na Universidade de São Francisco (USF), em São Paulo, todos os 11 estudos foram desenvolvidos na área de Psicologia, com ênfase nas propriedades psicométricas do Enade. Na UnB, foram encontrados 11 trabalhos, sendo sete na área da educação, dois em contabilidade, um em gestão pública e outro em política social.

Dando prosseguimento, a Tabela 21 apresenta a distribuição das pesquisas sobre o Enade em 22 áreas de concentração, apresentadas conforme indicações nas teses e dissertações.

**Tabela 21 – Área de concentração nas pesquisas sobre o Enade**

Área de concentração	Número	%
Educação	58	43,9
Psicologia	11	8,3
Ciências contábeis	11	8,3
Administração	11	8,3
Economia	9	6,8
Gestão	8	6,0
Linguística	4	3,0
Ciências da saúde e medicina	4	3,0
Engenharia de produção	3	2,27
Engenharia de eletricidade	1	0,75
Engenharia da aeronáutica	1	0,75
Engenharia industrial	1	0,75
Ciências naturais	1	0,75
Química	1	0,75
Ciência da computação	1	0,75
Turismo	1	0,75
Letras	1	0,75
Avaliação de políticas públicas	1	0,75
Política social	1	0,75
Direitos humanos	1	0,75
Ciência da atividade física	1	0,75
Pesquisa operacional e inteligência computacional	1	0,75
Total	132	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Constatou-se um número expressivo de pesquisas sobre o Enade na área da educação (43,9%), seguida das áreas de psicologia, ciências contábeis e administração, com 8,3% cada. Os dados revelam interesse investigativo sobre o Enade em diversas áreas, incluindo diversas engenharias, ciência da saúde e

medicina, e outras áreas inseridas nos campos de conhecimento das ciências humanas, ciências exatas, ciências econômicas e da administração.

As seções seguintes atestam que o número expressivo de pesquisas sobre o Enade evidencia também diversidade nas temáticas, nos objetivos e nos resultados identificados e mapeados por meio dos resumos das teses e dissertações.

#### **4.4.2 Tendências nas pesquisas sobre o Enade**

Dos 132 trabalhos encontrados na plataforma da Capes, realizou-se a leitura, análise e classificação do resumo de 113 pesquisas. Três investigações, embora tenham anunciado a palavra “Enade” no título, não tinham o exame como foco, e outras 16 pesquisas retornadas na pesquisa não foram localizadas no site da Capes nem nos sites das IES. Por isso, não foram analisadas.

As 113 pesquisas foram agrupadas em seis eixos criados neste trabalho a partir da leitura dos resumos, especificamente por meio dos objetivos anunciados nas investigações. A Tabela 22 apresenta a distribuição dos eixos temáticos identificados nas teses e dissertações:

**Tabela 22 – Eixos temáticos identificados nas pesquisas**

<b>Eixos temáticos</b>	<b>Número de trabalhos</b>	<b>%</b>
Análise psicométrica do Enade, estudos estatísticos ou correlações entre variáveis	42	37,1
Análise da prova do Enade e da política de avaliação	32	28,3
Implicações do Enade nas IES	21	18,5
Desempenho dos estudantes no Enade e discursos dos aplicadores	14	12,3
Enade como estratégia de padronização e controle	3	2,6
Estado da questão	1	0,88
Total	113	100

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

As pesquisas localizadas sobre o Enade evidenciam número expressivo. São diversas as áreas nas quais as investigações se inserem e se manifestam nas preferências temáticas dos pesquisadores. Entretanto, apesar dessa variedade, verificou-se, a partir da leitura dos resumos, das introduções e das conclusões das teses e dissertações, pontos comuns quanto a determinados aspectos ou eixos do Enade, que serão abordados individualmente na próxima seção.

#### **4.4.3 Análise psicométrica do Enade, estudos estatísticos ou correlações entre variáveis**

No eixo intitulado “Análise psicométrica do Enade, estudos estatísticos ou correlações entre variáveis” foram classificados 37,1% dos trabalhos, embora modelos estatísticos tenham sido utilizados em outras pesquisas. Trata-se de estudos que anunciaram como foco a análise de aspectos técnicos e operacionais do Enade e as variáveis explicativas para o desempenho dos estudantes. Com o intuito de identificar as tendências nas pesquisas, elegeram-se alguns trabalhos sobre o Enade apresentados a seguir.

Sobre as propriedades psicométricas do Enade, Oliveira (2006) utiliza para sua análise o banco de dados com os resultados do exame no ano de 2004 de estudantes de Medicina. A autora conclui que as provas apresentam maior informação e são voltadas para um nível de habilidade mais elevado, no componente da formação específica, se comparada com componentes de formação geral.

Em dissertação que se propõe analisar e comparar políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil (Exame Nacional de Cursos, ou Provão, e Enade), por meio das provas dos cursos de Medicina e de Enfermagem, Silva (2007) observa que as avaliações apresentaram níveis de contextualização adequados à formação dos estudantes, sendo que os itens do Enade são mais holísticos do que o Provão.

Nogueira (2008) objetivou aplicar a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para avaliar as questões de formação geral da prova do Enade, em especial aquelas que envolvem conceitos estatísticos, visando estimar a proficiência dos estudantes nos conteúdos avaliados e o ajuste dos itens a modelos estatísticos. Essa investigação constatou que as questões objetivas da prova de 2004 apresentam parâmetros difíceis, exigindo maior habilidade do estudante para que haja a probabilidade de acerto. Já as questões discursivas de 2004 e 2005 apresentam parâmetros de dificuldade mais baixos, embora não sejam equiparáveis.

Em sua dissertação, Lopes (2011) buscou equalizar as provas do Enade via TRI. Para tanto, foi utilizado um banco de dados contendo informações acadêmicas de 49.497 estudantes do Curso de Pedagogia que realizaram o Enade em 2005, e um banco de dados contendo informações acadêmicas de 260 estudantes. O estudo indicou itens com boas propriedades psicométricas.

A mesma autora, em sua tese de doutorado (LOPES, 2014), construiu um instrumento de avaliação das atitudes de estudantes da Educação Superior frente ao Enade e realizou estudos de evidências que comprovaram a validade e fidedignidade desse instrumento.

Verificou-se nesses estudos a preocupação dos investigadores em testar a validade e a confiabilidade dos itens do Enade e em elaborar instrumentos estatísticos confiáveis para analisar o desempenho dos estudantes nos testes.

Ainda nesse eixo, mas com o interesse em utilizar modelagens estatísticas explicativas do desempenho dos estudantes a partir da correlação de variáveis, destacam-se os estudos de Cruz (2012), Brito (2015), Gomes (2015), Gutterres (2015), Silva (2016), Araújo (2017) e Almeida (2018).

Em Cruz (2012), os procedimentos de *estatística descritiva* e de *regressão linear múltipla multivariada* pelo método de máxima verossimilhança foram adotados com o intuito de investigar a relação entre os conteúdos curriculares e o desempenho dos alunos dos Cursos de Ciências Contábeis no Enade de 2009. A coleta de dados se deu por meio de questionários aplicados aos coordenadores de cursos, além do uso de dados secundários do Inep. Os resultados indicaram não existir relação entre as proporções de conteúdos curriculares e o desempenho dos alunos no Enade e sugeriram desempenho diferenciado dos alunos dos Cursos de Ciências Contábeis por região do país.

Os modelos de regressão e análise fatorial foram utilizados por Brito (2015) a fim de determinar como as características do corpo docente de uma IES influenciam o desempenho dos concluintes do Curso de Graduação em Administração no Enade. Para o autor, o nível de escolaridade do corpo docente, o número de docente por curso, e o número de cursos ofertados têm impacto significativo no desempenho discente.

Os estudos de Gomes (2015) e Almeida (2018) estabelecem correlação de variáveis com modelagens estatísticas. Gomes (2015) conclui que *gênero* e *desempenho prévio dos estudantes* são as variáveis mais relevantes em relação ao desempenho final dos estudantes no Curso de Tecnologia. Almeida (2018), por sua vez, evidencia a importância significativa de fatores pessoais como *background* familiar e contexto socioeconômico sobre as proficiências dos estudantes de engenharia.

Também Gutierrez (2015) investigou a diferença de desempenho de estudantes cotistas e não cotistas na nota do sistema de Educação Superior do Brasil. Para isso, utilizou o desempenho dos alunos formandos que ingressaram na universidade por meio de ação afirmativa (cor, renda, escola pública, e outros critérios da prova do Enade do ano de 2012, com uma amostra de 17 cursos e mais de 466 mil alunos). Os resultados revelaram que os alunos beneficiários das ações afirmativas de escola pública possuem notas superiores aos alunos não beneficiários, em todas as categorias de IES analisadas.

Já Silva (2016) buscou verificar o efeito do trabalho no desempenho de estudantes no Enade, a partir de dados de 2013, aplicado a 196.855 estudantes de 17 cursos superiores. Verificou-se o desempenho superior de estudantes que não trabalhavam em relação aos que trabalhavam. De acordo com o autor, pode-se concluir que o desempenho do estudante no Enade é afetado negativamente pelo trabalho.

Finalmente, Araújo (2017) investigou os fatores determinantes do desempenho acadêmico dos alunos de IES no Brasil, relativos ao ano de 2013. Os resultados indicaram que fatores socioeconômicos como idade, sexo, raça e renda familiar e características da própria IES do aluno, tais como a região onde ela está inserida, tipo de rede (pública ou privada), podem explicar, parcialmente, a variação das notas dos estudantes.

#### ***4.4.4 Análise da prova do Enade e da política de avaliação***

No eixo intitulado “Análise da prova do Enade e da política de avaliação” foram localizados um total de 32 investigações entre as 113 analisadas, o que representa 28,3% dos estudos. Trata-se de trabalhos que buscam analisar os discursos e os conteúdos dos itens das provas do Enade, a relação entre as competências aferidas no exame e os currículos dos cursos, a percepção de estudantes, coordenadores e professores acerca das provas de conhecimento geral e específico dos cursos de graduação.

Nesse sentido, Silva (2009) analisa os gêneros do discurso nas questões discursivas que constituem o componente específico das provas do Enade aplicadas aos estudantes dos Cursos de Administração, Psicologia e Secretariado Executivo, no ano de 2006. A autora buscou verificar se os gêneros solicitados eram os mais

relevantes para a atuação dos profissionais egressos nesses cursos. Como resultado, verificam-se lacunas entre o que se solicita aos estudantes no exame e o que é necessário para que os profissionais se engajem efetivamente nas práticas comunicativas de sua esfera profissional. Constata-se, ainda, que a elaboração do exame foi norteada por uma concepção teórica inconsistente, pois atribui maior relevância ao conhecimento sobre os gêneros para o Curso de Secretariado Executivo, em detrimento do demais cursos analisados.

Em outro estudo, Novossate (2010) analisou o conteúdo das questões do Enade de 2005 aplicadas no Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas e a relação desse conteúdo com as competências presentes nos documentos curriculares do curso. A autora constata que há pouca relação entre a prova e os documentos analisados. Conclui que, apesar de os vários documentos curriculares destacarem a importância de não se dissociar os conhecimentos pedagógicos dos conhecimentos específicos, o Enade não tem privilegiado tal relação.

Costa (2013) analisou as questões das edições de 2005, 2008 e 2011 das provas de Física do Enade, procurando entender a complexidade da elaboração das questões e a estrutura do exame. Para o estudo dos aspectos cognitivos mobilizados pelos estudantes, o investigador realizou a categorização das questões objetivas e discursivas, segundo a *taxonomia de Bloom revisada*, a qual estabelece o domínio do conhecimento e o processo cognitivo mobilizados na realização de uma tarefa. Os resultados indicam que as questões do Enade requerem do estudante o domínio dos conhecimentos *conceitual* e *procedural* (procedimental), os quais exigem níveis de complexidade mais elevados para a resolução de uma tarefa. Como resultado, verificou-se, de um lado, a concentração de questões presentes na Matriz de Referência em detrimento de outras, indicando a prevalência na cobrança de certos perfis em detrimento de outros, preconizados nas diretrizes curriculares do Curso de Física. Em relação ao nível de dificuldade, a maioria das questões foi classificada como de nível médio ou difícil, sendo a prova de 2011 considerada a mais difícil dos três exames, com 72,0% dos itens considerados difíceis.

As representações de *alteridade* foram analisadas por Mota (2015) nas questões de formação geral do Enade, a partir do campo dos Estudos Culturais de viés pós-estruturalista, buscando identificar quais identidades ganharam visibilidade e como foram representadas nos itens das provas, entre os anos de 2004 e 2013. Para a autora, por um lado, o Enade, compreendido como um artefato que produz

uma *pedagogia cultural*, busca pôr em circulação significados que se vinculam a uma lógica politicamente correta, ou seja, dá visibilidade a grupos que até hoje lutam para terem seus direitos reconhecidos e legitimados. Por outro lado, mesmo que não intencionalmente, o Enade tende, por meio de suas questões, a reforçar representações estereotipadas relacionadas a índios, negros e mulheres.

Bezerra Junior (2016) comparou e analisou os itens do Enade com as provas do exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), à luz da taxonomia dos objetivos de Bloom, a fim de mapear os objetivos exigidos nos testes aplicados no ano de 2012. O pesquisador conclui que os exames da OAB trabalham no nível da categoria do conhecimento, ao passo que o Enade explora mais a categoria imediatamente superior, a da compreensão.

Além dos trabalhos que analisaram os conteúdos dos itens e a relação dos mesmos com os documentos curriculares dos cursos, outra tendência observada nos estudos integrantes desse eixo é a análise da percepção dos sujeitos envolvidos no Enade em relação à prova aplicada aos estudantes. Nessa perspectiva, Valluis (2014) investigou a repercussão do Enade junto a estudantes concluintes do Curso de Administração e constatou que eles percebem o Enade como instrumento avaliador que contribui para a melhoria da qualidade da Educação Superior no Brasil.

Finalmente, Waldrigues (2014) investigou as percepções dos coordenadores de Cursos de Graduação em Enfermagem sobre o Enade. Os resultados indicaram críticas aos *rankings*. Além disso, os dados revelaram que o desempenho dos alunos não tem provocado mudanças necessárias no Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

#### **4.4.5 Implicações do Enade nas IES**

Já no eixo “Implicações do Enade nas Instituições” foram localizados 21 estudos, o que representa 18,5 % do total de trabalhos. Nele estão reunidos estudos que apresentam implicações ou impactos do Enade nos cursos das IES, seja na mudança de gestão, na organização curricular, no trabalho docente, nas práticas pedagógicas ou nas formas de avaliação das instituições. Verificou-se nos estudos de Fonseca (2008), Polizel (2009), Alonso (2012), Amaral (2013), Lopes (2016) e Silva (2018) mudanças significativas nos cursos de graduação, orientadas pelos

resultados dos estudantes no Enade. Além disso, outras 15 pesquisas classificadas nesse eixo indicaram pouca ou nenhuma mudança nos cursos e IES em função do desempenho dos estudantes no exame. Observou-se, como tendência, que as implicações mais significativas do Enade vêm ocorrendo em IES privadas. As pesquisas indicaram que nas IES públicas, embora o Enade já tenha se consolidado nesse período relativamente longo entre 2004 e 2018, os resultados dos estudantes no exame não provocaram mudanças na organização dos cursos na mesma proporção em que ocorreu nas instituições privadas.

Ressalta-se a tese de Fonseca (2008), que investigou as influências do Enade na dinâmica dos processos avaliativos dos Cursos de Educação. Constataram-se mudanças na dinâmica das aulas e na escolha de estratégias e instrumentos de avaliação. Segundo a autora, a avaliação evoluiu do modo mais tradicional para um enfoque mais formativo e mediador. Porém, esse processo foi acompanhado de tensionamentos em relação ao ranqueamento das IES. Outra constatação da pesquisa está relacionada à concepção pedagógica das habilidades e competências sob a qual se fundamenta o Enade e à distância dos cursos e da formação dos professores em relação a tais conceitos.

Ainda nesse eixo, Alonso (2012) objetivou conhecer as práticas dos coordenadores dos Cursos de Tecnologia, do setor privado, em relação aos resultados do Enade. De acordo com esse estudo, houve repercussões nas práticas dos coordenadores, que promoveram alterações nas técnicas de ensino, nas avaliações padronizadas adotadas nos cursos de acordo com o modelo da prova do Enade e nos conteúdos programáticos que passam a ser adequados ao exame.

Em seu trabalho, Lopes (2016) observou melhorias no desempenho dos estudantes que realizaram a prova do Enade no ano de 2012, em função da introdução em todos os cursos de graduação de uma IES privada de uma disciplina voltada para conteúdos da formação geral aferidos no exame. A instituição optou por preparar os estudantes para o exame, o que teria sido responsável por um crescimento considerável no desempenho dos estudantes que frequentaram a disciplina.

Outros estudos, entre eles, os de Rodrigues (2008), Reis (2009) e Santos (2010), evidenciaram pouca ou nenhuma mudança nos cursos das IES em função do desempenho dos estudantes no Enade.

Rodrigues (2008) analisou as contribuições do Enade para o aperfeiçoamento do Curso de Pedagogia, tendo a UFMG como instituição de referência para realização do estudo. Os dados evidenciam a distância do Enade em relação ao trabalho interno da instituição, a ausência de debate interno sobre as possibilidades da cultura da avaliação e ainda dúvidas com relação à legitimidade do Enade para avaliar o percurso de formação dos estudantes. O estudo evidenciou que a prova de conhecimentos específicos não conseguiu aferir a lista de competências e conhecimentos do Enade. Além disso, alguns participantes associaram o exame ao princípio quantitativo do Provão.

Já o estudo de Reis (2009) constatou que o Enade tem maior interferência nas IES privadas, influenciando na organização pedagógica, na composição docente e na estrutura física. Nas IES públicas, não foram percebidas implicações significativas, principalmente devido ao desinteresse de professores, coordenadores e estudantes, que se posicionam criticamente em relação à política de avaliação do Enade, especificamente no que diz respeito ao ranqueamento e às generalizações promovidas.

Santos (2010) buscou, entre outros objetivos, identificar de que forma o Enade pode contribuir para a formação profissional dos estudantes e analisar a avaliação dos coordenadores, professores e egressos sobre os impactos do Enade no Curso de Pedagogia e na formação docente na Universidade do Estado do Pará (UFPR). Constatou-se que o boicote à prova em 2005 foi uma das estratégias utilizadas para manifestar resistência ao Enade. De acordo com a autora, o primeiro ciclo avaliativo não fomentou ações para materializar a concepção formativa implícita na proposta nem a cultura de avaliação no curso.

#### ***4.4.6 Desempenho dos estudantes no Enade e discursos dos aplicadores***

No eixo “Desempenho dos estudantes no Enade e discursos dos aplicadores” foram localizadas 14 pesquisas, representando 12,3% do total de trabalhos que pretendiam analisar os resultados dos estudantes no Enade, as notas atribuídas aos cursos e às IES e os discursos de estudantes, professores, gestores e coordenadores em relação a esses resultados.

Observou-se nesses estudos uma tendência em explorar as informações inseridas nos documentos criados pelo Inep, incluindo o manual, os relatórios-

síntese dos cursos e os questionários dos estudantes. Esses e outros documentos são disponibilizados pelo Inep e permitem conhecer as notas atribuídas aos cursos e às IES. De modo geral, os trabalhos inseridos nesse eixo reiteram o discurso de qualidade difundido nos documentos do Enade, que buscam associar qualidade ao desempenho dos estudantes no exame ou à nota recebida pelo curso, que varia de 1 a 5.

Paiva (2010) buscou diferenciar os resultados da avaliação do desempenho acadêmico entre cursos da educação presencial e cursos à distância. Com base nos resultados do Enade de 2008 e dados dos relatórios-síntese, constatou-se que não há diferenças significativas no desempenho acadêmico entre estudantes de cursos à distância e presencial.

Também Falcão (2018) investigou os resultados do Enade entre 2007 e 2016 de cursos na modalidade à distância ofertados no Brasil. Dentre os resultados, destaca-se a nota baixa recebida pelos cursos: cerca de 82,0% do total de cursos obtiveram conceito de 1 a 3, e apenas 17,6% alcançaram conceitos 4 ou 5. Entretanto, não houve variações significativas em comparação com os cursos presenciais.

Oliveira (2011) traçou um perfil socioeconômico de estudantes egressos da Educação Superior brasileira com base em dados do Enade. Entre outros resultados, o estudo evidenciou que as diferentes expectativas dos estudantes interferem na escolha dos cursos, levando homens brancos, negros e “mulatos” a escolherem cursos da área de ciências exatas e engenharias quando a expectativa é de ganhos futuros. Em contrapartida, os cursos de humanas, em sua maioria, são demandados por mulheres brancas, negras e “mulatas”. É preciso registrar que se considera inadequado o termo “mulato” utilizado pelo autor na referida pesquisa.<sup>105</sup>

O estudo de Freire (2017) objetivou compreender se o indicador do Enade apontava qualidade nos Cursos de Pedagogia de 12 universidades privadas da capital paulistana. Para tanto, o autor analisou os relatórios disponibilizados pelo Inep com os resultados dessas instituições nos anos de 2005, 2008, 2011 e 2014.

---

<sup>105</sup> Para a classificação étnico-racial da população brasileira, o IBGE utiliza os termos preto, pardo, branco, indígena e amarelo. Movimentos da sociedade civil como o Movimento Negro Unificado utilizam o termo “negro” para incluir pretos e pardos. A historiografia especializada na temática evidencia o sentido pejorativo implícito no termo mulato, utilizado para desqualificar a população negra ao longo da história. Ver: SCHWARCZ, 1993; CARONE; BENTO, 2002.

Os resultados indicaram maior êxito nas provas pelas universidades que interpretam as diretrizes curriculares proposta pelo MEC.

#### ***4.4.7 Enade como estratégia de padronização e controle***

Estudos que assumem explicitamente uma análise crítica em relação ao Enade foram incluídos no eixo intitulado “Enade como estratégia de padronização e controle”. Assim, foram localizados três trabalhos, o que representa 2,6% do total de pesquisas. São estudos que consideram o Enade como estratégia do Estado para promover a regulação e o controle. Verificou-se, nesses trabalhos, uma crítica à concepção de avaliação presente no Enade, a qual, segundo os autores, introduz uma perspectiva utilitária, pragmática, objetiva e distante da concepção formativa da avaliação considerada a mais adequada para uma educação de qualidade. Esses estudos, diferentemente dos demais, questionam o discurso de qualidade dos cursos e das instituições, discurso esse criado a partir de resultados dos estudantes em testes padronizados. Além disso, tais estudos buscam destacar os componentes ideológicos existentes nas avaliações externas que estariam distorcendo o conceito de avaliação da aprendizagem ao priorizarem os aspectos técnicos-operacionais em detrimento da função formativa da avaliação no processo de ensino-aprendizagem.

Nesse grupo, Lara (2007) examina os exames nacionais, entre eles o Enade, entendidos como avaliações produtoras de regimes de verdades sobre os professores de Matemática. A pesquisa envolveu a análise de fontes documentais, diretrizes curriculares e instrumentos elaborados pelo MEC entre 1998 e 2005. Os resultados indicaram que as exigências do Enade produzem um perfil de professor de Matemática ajustado à sociedade da informação, da globalização, do controle.

Toledo (2013) investigou a identidade do sujeito-professor-pedagogo que emerge do Enade no Curso de Pedagogia e a concepção de letramento que atravessava a prova, na edição do exame de 2011. Os dados revelaram que o manual do Enade e suas diretrizes abordam o conhecimento de forma evolutiva e passível de ser administrada por um sujeito idealizado, conforme postulado pelo paradigma da Modernidade e do Iluminismo, próprio do discurso neoliberal. Segundo a autora, a concepção de letramento esperada do sujeito-professor-pedagogo é idealizada. Trata-se de um sujeito homogêneo e igual a todos.

Também Espinosa (2015) analisa as contribuições, os limites e os desafios do Enade, a partir da entrevista de oito professores de um Curso de Licenciatura em História e de dados retirados dos documentos do exame. Constatou-se que o Enade é entendido como um instrumento regulatório, os professores têm consciência de que o curso não está a serviço do exame e que o processo contínuo de atualização e aprimoramento do ensino deve considerar diversos fatores, que não se resumem ao conceito estabelecido pelo MEC. A pesquisadora evidencia, ainda, que a avaliação, por suas características e fragilidades, pode trazer resultados que não representam a realidade do curso.

#### **4.4.8 Estado da questão**

No eixo “Estado da questão” foi classificado apenas o trabalho de Muniz (2018), que se propôs a fazer o *estado da questão* do Enade, um procedimento metodológico com características semelhantes ao estado da arte, ou seja, o mapeamento e a sistematização acadêmica sobre o Enade com base nos estudos que constam no banco de dados da Capes, no período entre 2004 e 2016. Entretanto, diferentemente do estado da arte propriamente dito, que, além do mapeamento e sistematização, busca identificar tendências relacionadas a determinados temas, a metodologia adotada no estudo de Muniz (2018) concentrou-se na quantificação da produção selecionada pela autora na plataforma da Capes. Por meio de análise quantitativa e descritiva, a autora realizou uma triagem que resultou em 80 produções acadêmicas, sendo 22 teses e 58 dissertações de mestrado. A partir da seleção desses trabalhos, buscou mapear a produção acadêmica considerando aspectos como origem institucional, distribuição geográfica, quantidade, área de conhecimento, ano da produção, sem, no entanto, identificar o conteúdo e as tendências observadas nos resumos das teses e dissertações. Entre os resultados da investigação, verificou-se um aumento de pesquisas sobre o Enade, uma concentração dos estudos na educação e maior fluxo de pesquisas na região Sudeste, resultados que coincidem com os dados da pesquisa em pauta.

#### **4.4.9 Balanço do levantamento**

Ao concluir esta etapa do levantamento da produção científica brasileira sobre o Enade, torna-se relevante destacar que foi evidenciada a importância que as políticas de avaliação vêm assumindo no Brasil na Educação Superior. Como observou Sacristán (2011), há uma tendência mundial, impulsionada por organismos internacionais, de valorização das avaliações padronizadas como instrumentos estratégicos de mudanças na educação, que precisa ser analisada. Por meio das avaliações, o discurso em favor da educação por competências e habilidades ganha força e se legitima como opção pedagógica para as mudanças curriculares necessárias à identificação das aprendizagens consideradas substantivas, funcionais, úteis, eficazes e promissoras, na superação dos desafios colocados pela sociedade da informação (SACRISTÁN, 2011).

Especificamente em relação às tendências verificadas nas teses e dissertações apresentadas neste trabalho, chama a atenção a predominância de estudos que reiteram a concepção de avaliação defendida pelo Enade, ao priorizar os elementos técnicos-operacionais do exame e a ideia de qualidade educacional dos cursos e IES, entendida como sinônimo de resultados e desempenho em testes padronizados aplicados ao final da formação dos estudantes. A confiança atribuída aos itens de teste padronizados do Enade, pensados na função somativa assumida pela avaliação, está hegemonicamente presente nas investigações analisadas neste trabalho, se comparada aos estudos que objetivaram verificar os limites desses instrumentos na perspectiva formativa de avaliação.

Com base nas contribuições de Dias Sobrinho (2003, 2008, 2010a), pode-se afirmar que a ausência de estudos críticos acerca de programas e sistemas de avaliação contribui para a naturalização das políticas de avaliação, sob o risco de negligenciar os componentes ideológicos existentes no campo da avaliação da aprendizagem – campo esse muito mais complexo do que os aspectos técnicos-operacionais observáveis na maioria das pesquisas.

Ressaltam-se as limitações intrínsecas às especificidades do estudo da arte realizado, devido ao caráter seletivo, subjetivo ou abrangente identificado na abordagem das investigações que foram selecionadas como exemplos de tendências presente nas pesquisas sobre o Enade. Entretanto, mesmo considerando essas e outras limitações, destaca-se a relevância do levantamento realizado, tendo

em vista a importância adquirida pelo Enade nas pesquisas, nas políticas públicas, na mídia e no interior das IES, possibilitando aos pesquisadores um quadro panorâmico sobre abordagens, temas e resultados apresentados em teses e dissertações.

## **5 CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO NO EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES (ENADE)**

As mudanças realizadas no Sinaes, desde a sua implementação, em 2004, elevaram o Enade à condição de indicador privilegiado de qualidade dos cursos de graduação. Conforme os capítulos anteriores, os resultados do Enade ganharam evidência no debate no campo da avaliação educacional e promoveram a produção de vários estudos, incluindo artigos científicos, dissertações e teses, além de produzirem repercussão na imprensa.

Tendo em vista a importância adquirida pelo Enade no campo de pesquisas da avaliação na Educação Superior, pretendeu-se neste capítulo analisar as concepções de avaliação que estiveram presentes no exame entre 2004 e 2020. Diante do exposto, destaca-se que o capítulo está organizado em três seções.

Na primeira seção, apresentam-se os estudos no campo da avaliação na Educação Superior, com destaque para as abordagens, enfoques e concepções de avaliação desenvolvidas ao longo da história. Buscou-se nesses estudos a definição de conceitos utilizados para compreender os paradigmas de avaliação que fundamentaram o Enade desde a sua implementação, em 2004.

A segunda seção analisa a concepção de avaliação que esteve presente na proposta inicial do Sinaes, com destaque para a Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia), instrumento criado para aferir a aprendizagem dos estudantes. Formulado na dimensão formativa da avaliação, o Paideia não chegou a ser implementado e no seu lugar foi proposto o Enade.

Finalmente, na terceira seção analisaram-se as mudanças observadas no Enade, desde a proposta inicial do Paideia, até o formato atual desse exame de aprendizagem dos estudantes de graduação. Essa análise permitiu compreender o distanciamento do Enade do paradigma de avaliação formativo idealizado inicialmente e a sua aproximação com o paradigma somativo predominante nas políticas de avaliação desenvolvidas no Brasil sob a influência da racionalidade neoliberal.

## 5.1 O campo da avaliação educacional: enfoques, paradigmas e perspectivas

O interesse em compreender a concepção avaliativa sob a qual o Enade se insere exigiu a imersão nos estudos do campo da avaliação na Educação Superior, com destaque para abordagens, enfoques e concepções desenvolvidas ao longo da história. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2003) nos apresenta um panorama histórico acerca dos estudos da avaliação na sociedade capitalista, desde a industrialização até o início do século XXI. Na divisão adotada pelo autor, o educador americano Ralph W. Tyler (1902-1994) é apontado como o grande nome no campo da avaliação educacional, campo esse que teria especificidades históricas, pelo menos em cinco períodos distintos.

O primeiro período é denominado por Dias Sobrinho como pré-Tyler, compreendido entre os últimos anos do século XIX e as três primeiras décadas do século XX. De forma geral, a avaliação nesse período ganhou importância nos Estados Unidos da América e foi confundida com testes de inteligência aplicados aos estudantes que tinham interesse em ingressar nas universidades. Nas palavras do autor:

Nesse período avaliação e medição são conceitos intercambiáveis, inseridos no paradigma positivista próprio das ciências físico-naturais e se centram na determinação das diferenças individuais, nada tendo a ver ainda com os programas escolares ou desenvolvimento dos currículos. Confunde-se com medição e se insere no campo da psicologia. Daí ter se disseminado o conceito de psicometria (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 16).

Nesse primeiro momento, a avaliação começa a ser utilizada na educação sob forte influência da psicologia e do modelo de gestão científica do fordismo, metodologia que visava dotar a educação de maior eficiência. Ainda segundo o autor, tratava-se da avaliação da aprendizagem restrita a procedimentos convencionais de testes, provas, exames aplicados aos alunos para medir rendimentos, mas sem a preocupação com outras dimensões do processo de aprendizagem como currículo, estrutura institucional, programas, propostas pedagógicas, etc. O foco eram os testes, os instrumentos técnicos, as escalas de classificação e seleção (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 18).

A segunda geração da avaliação educacional teria se iniciado nos estudos de Tyler, a partir da década de 1930. Nesse momento, a avaliação ganha importância estratégica para inserir nos sistemas educacionais o paradigma de racionalização científica, “compromissada com a ideologia utilitarista tão peculiar a indústria e que tem suas raízes mais fortes no começo do século XX, nos EUA” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 19).

Associada a esse paradigma, a avaliação tem como foco principal os objetivos educacionais que passam a influenciar diretamente os currículos, as propostas pedagógicas e o ensino de forma geral. Na concepção de Tyler, os objetivos educacionais deveriam ser selecionados tendo em vista o comportamento esperado dos estudantes, ou seja, se deveria avaliar se os objetivos previamente selecionados teriam sido alcançados ou não. A avaliação passa a conduzir o processo de aprendizagem, pois é pensada como instrumento para regulação do conhecimento e da forma de adquiri-lo, definindo comportamentos desejados, o cumprimento dos objetivos da aprendizagem, além das sanções e prêmios correspondentes aos resultados alcançados (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 19).

Dessa forma, os estudos de Tyler teriam dado credibilidade à avaliação com notável expansão da tecnologia dos testes e a crença de que os instrumentos poderiam quantificar e classificar com precisão científica os rendimentos e os produtos educacionais.

A *pedagogia por objetivos*<sup>106</sup> emergiu dessa concepção utilitarista de educação, na qual a função da educação é servir à indústria. Nessa perspectiva, os instrumentos de avaliação são inovados para diagnosticar quantitativamente não só a rentabilidade e a eficiência da escola, mas também os processos pedagógicos e administrativos. Segundo Dias Sobrinho, essa concepção inicia o discurso hegemônico de que os resultados medidos em testes confiáveis são prova do sucesso ou fracasso educativo e a concepção dos objetivos previamente

---

<sup>106</sup> A partir dos estudos de Tyler foram preparadas, nos anos 1950, pela American Psychological Association as Recomendações Técnicas para os testes psicológicos e as técnicas de diagnóstico e pela American Educational Research Association em conjunto com National Council on Measurements Used in Education as recomendações técnicas para a execução de provas, que acabaram se encontrando no documento *Normas para aplicar as provas e os manuais educativos psicológicos*. Nos anos 1960, milhões de dólares foram investidos em programas de avaliação nos Estados Unidos, dando à avaliação uma importância do ponto de vista social e político, mas com prioridade aos aspectos técnicos e grande influência da psicologia comportamentalista sobre a educação e sua avaliação. Esses estudos fundamentaram o que passou a ser conhecido como pedagogia por objetivos (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 57).

selecionados como organizadores do processo educativo se tornam referência para os currículos e metodologias adotadas no processo de ensino-aprendizagem.

Sob a influência da psicologia comportamentalista o termo “taxonomia” passou a ser utilizado em várias áreas da ciência e no campo da avaliação ganhou destaque em razão dos estudos liderados por Benjamin S. Bloom que foram publicados em 1956. A partir desses estudos, a Taxonomia de Bloom<sup>107</sup> passou a ser conhecida como um instrumento a serviço do planejamento, da organização e do controle dos objetivos de aprendizagem, oferecendo, assim, base para instrumentos de avaliação (ANDRADE; FREITAG, 2021). Emerge desse momento a ideia de que os objetivos previamente definidos deveriam ser adotados pelos docentes para auxiliar seus alunos no processo de aquisição de competências específicas e domínio de habilidades.

Dessa forma, a proposta de Tyler da pedagogia por objetivos pode ser caracterizada como um modelo de avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 21).

A terceira geração teria sido marcada pelo questionamento em relação à concepção utilitarista de educação, sob a qual se formou o modelo de avaliação defendido por Tyler. Segundo Dias Sobrinho (2003), entre o final dos anos 1940 e 1950, teria ocorrido um descrédito observado nos debates em educação, não só quanto à avaliação, mas também à própria educação.

A avaliação teria ganhado força novamente entre os anos 1960 e 1970, sob forte influência das políticas do presidente John Kennedy, nos Estados Unidos, a que Dias Sobrinho (2003) denomina de quarta fase da avaliação. É a partir desse período que a avaliação se torna obrigatória nos programas sociais e governamentais, assim como na educação. Essa obrigatoriedade emerge da ideia de que as instituições educacionais seriam responsáveis e, portanto, culpáveis pelos baixos rendimentos dos estudantes e, dessa forma, os financiamentos públicos estavam sendo mal utilizados. De acordo com Dias Sobrinho (2003), é nesse momento que a ideia de prestação de contas (*accountability*) passa a integrar a agenda neoliberal para a educação, na qual a avaliação ganha importância estratégica nas reformas ocorridas em diferentes países.

---

<sup>107</sup> A taxonomia de Bloom dividiu os objetivos da aprendizagem em três domínios: cognitivo, afetivo e o psicomotor. O primeiro está relacionado ao conhecimento, a aprender algo em gradiente de objetivos, do mais simples ao mais complexo; o segundo está relacionado ao desenvolvimento da área emocional e afetiva; e o terceiro domínio volta-se para as atividades físicas e a corporalidade (ANDRADE; FREITAG, 2021, p. 180).

Ainda segundo o autor, o modelo de avaliação produzido no Pentágono passou a ser empregado nas escolas, tendo o objetivo de:

elaborar programas que possam ser enunciados, medidos e avaliados em termos de custo/benefício. Logo se percebeu a ineficácia de toda metodologia de avaliação utilizada até então para efeito dos diagnósticos. No âmbito escolar não se tratava mais de avaliar alunos, mas também os professores, as escolas, os conteúdos, as metodologias e estratégias de ensino, etc. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 22)

Dessa forma, a abordagem positivista e quantitativa da avaliação, como tecnologia a serviço das políticas educacionais, da medição de seus resultados, passa a se tornar hegemônica frente a outras concepções mais formativas de avaliação.

O quinto período da avaliação se desenvolve a partir da segunda metade da década de 1970, contexto em que teria ocorrido a “profissionalização da avaliação”, uma vasta produção teórica que se consolida em revistas e livros específicos sobre a avaliação, além de cursos nas universidades, seminários e congressos na área. Dessa forma, a avaliação ganha importância e visibilidade para além das salas de aula e das instituições educacionais, o que segundo o autor dá origem à meta-avaliação ou avaliação das avaliações, fazendo com que a avaliação se torne objeto de estudo (DIAS SOBRINHO, 2003).

Como característica desse momento, Dias Sobrinho destaca as seguintes contribuições da avaliação:

incremento e melhora da comunicação, qualificação, preparação e titulação dos avaliadores, cooperação entre organizações profissionais relacionadas com a avaliação educacional, melhor comunicação entre partidários dos métodos positivistas quantitativos e fenomenológicos qualitativos. A avaliação desloca seu centro: dos objetivos para a tomada de decisões. Ao mesmo tempo, o paradigma científico positivista é questionado e assiste-se a um incremento dos enfoques de caráter qualitativo (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 24).

Dessa forma, a profissionalização da avaliação teve como desdobramento o seu fortalecimento e a sua complexidade, uma vez que outros enfoques e abordagens da avaliação, para além da perspectiva positivista e quantitativa, emergem do esforço de superar o sentido meramente descritivo e diagnóstico da

avaliação como simples julgamento de valor baseado em resultados finalísticos (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 24).

Além do aprimoramento das questões técnicas, intensificaram-se os debates éticos e políticos com a contribuição de outros campos e paradigmas das ciências sociais para além da perspectiva comportamentalista de base positivista: fenomenologia social, hermenêutica, interacionismo simbólico, etnometodologia (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 28).

Segundo Dias Sobrinho (2003), a partir desse momento a dimensão do *valor* na etimologia do termo avaliação ganha outros significados com a valorização dos contextos, circunstâncias, processos, condições de produção e relações de poder em disputa em torno dos sentidos atribuídos à avaliação.

Nesse contexto, além da compreensão da avaliação como testes aplicados ao final do processo de ensino, emergem outras contribuições que enfatizam o aspecto formativo da avaliação. A avaliação é interpretada como coleta sistemática de evidências por meio das quais se orientam as mudanças observadas nos alunos e em que medida elas ocorrem. Como destaca Dias Sobrinho (2003), nessa concepção formativa, a avaliação pode ser definida como:

um sistema de controle de qualidade pelo qual pode ser determinado, em cada etapa do processo de ensino-aprendizagem, a efetividade ou não do processo e, em caso negativo, que mudanças precisam ser feitas para assegurar sua efetividade antes que seja tarde (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 25).

Esse breve panorama demonstra que o campo da avaliação na Educação Superior cresceu e se fortaleceu, possibilitando o surgimento de várias concepções.

A complexidade do campo da avaliação se evidencia ainda na existência de diversos enfoques,<sup>108</sup> paradigmas<sup>109</sup> e perspectivas<sup>110</sup> sob as quais a avaliação tem sido construída. Cada uma das abordagens existentes atribui sentidos e finalidades

---

<sup>108</sup> A partir das contribuições de House (1988), Dias Sobrinho (2003) destaca os seguintes enfoques existentes de avaliação: análise de sistema; objetivos comportamentais; enfoque de decisão; enfoque que prescinde dos objetivos; estilo da crítica de arte; revisão profissional; estudo de casos ou negociação.

<sup>109</sup> Com base na exposição de Clavier (2001), Dias Sobrinho (2003) apresenta os seguintes paradigmas no campo da avaliação: intuição pragmática; docimológico; sociológico; da avaliação centrada nos objetivos; avaliação formativa no ensino diferenciado; paradigma a serviço da decisão; centrada no consumidor; centrada no cliente; paradigma econômico; avaliação como processo de regulação.

<sup>110</sup> Dias Sobrinho (2003) observou três perspectivas de avaliação desenvolvidas por House (1988): tecnológica; cultural; política.

distintas à avaliação que se associam a interesses e concepções divergentes, às vezes contraditórias.

Entretanto, para efeito de compreensão das tendências presentes nas políticas de avaliação na Educação Superior, a complexidade existente no campo da avaliação pode ser sintetizada em torno dos paradigmas racionalistas (epistemologia positivista) e naturalistas, e, de alguma forma, das chamadas ciências duras e brandas (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 29). Verificou-se nas políticas públicas de avaliação uma tensão que se evidencia no entendimento da avaliação pensada na lógica do controle (epistemologia positivista) e no sentido educativo (epistemologia naturalista). Com base no esquema de Rodrigues (1993), Dias Sobrinho sintetiza, no Quadro 6, as diferenças entre esses dois paradigmas:

**Quadro 6 – Paradigmas da avaliação educacional**

<b>Posturas acerca de</b>	<b>Paradigma racionalista</b>	<b>Paradigma naturalista</b>
Fontes de teoria	<i>A priori</i>	Emergente
Desenho	<i>A priori</i>	Emergente
Situação	Laboratório (controlável, manipulável)	Natural
Conhecimento utilizado	Proposital	Tácito (intuitivo)
Instrumentos utilizados	Não humanos	Humanos
Métodos preferidos	Quantitativos	Qualitativos (entrevista, observação, medidas não obstrutivas)
Realidade	Única tangível, convergente, fragmentável	Múltipla, intangível, divergente, holística
Relação pesquisador/respondente	Independente	Inter-relacionados
Natureza das afirmações de verdade	Generalizações livres de contexto, afirmações monotéticas, ênfase nas similaridades	Hipóteses dependentes do contexto, afirmações ideográficas, ênfase nas diferenças
Atribuição/explicação da ação	Causas reais temporalmente precedentes ou simultâneas, manipulável, probabilística	Padrões atribucionais, interativa, não manipulável, plausível
Relação a valores	Livre de valores	Dependente de valores

Fonte: DIAS SOBRINHO, 2003, p. 37-38.

Outros estudos no campo da avaliação analisam as políticas avaliativas a partir da noção de enfoque. As distinções entre enfoques predominantes nas políticas de avaliação estão sintetizadas no Quadro 7:

**Quadro 7 – Enfoques na avaliação educacional**

<b>Enfoque de avaliação</b>	<b>Técnico-burocrática</b>	<b>Participativa</b>
Fonte de valores	Autoridades administrativas	Comunidade universitária
Destinatário	Agências/governo	Universidade
Papel do avaliador	Controlador	Educador
Técnica de apresentação de dados	Críveis à autoridade	Acessíveis a todos
Propriedade da avaliação	Administração central	Comunidade
Conceitos-chave	Eficiência, utilidade, competitividade	Participação, democracia, cooperação
Objetivos	Controlar, hierarquizar, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento ( <i>accreditation</i> ), prestação de contas	Conhecer a instituição, melhorar a qualidade, prestar contas à sociedade
Métodos e instrumentos	Quantitativo, testes, objetivos	Quantitativos e qualitativos combinados

Fonte: DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38.

No Quadro 7, o enfoque técnico-burocrático se insere no paradigma racionalista de perspectiva positivista e o enfoque da avaliação participativa ao paradigma naturalista.

Já em relação às perspectivas de avaliação, Dias Sobrinho (2003) sintetiza as seguintes diferenças entre as abordagens tecnológicas, políticas e cultural:

Uma avaliação que segue a perspectiva tecnológica priorizará quase sempre o uso das técnicas e os rendimentos; as estratégias de melhora consistirão em grande parte na inversão de recursos para a dotação de instrumentos tecnológicos mais adequados e eficazes. A perspectiva política enfatizará o valor da participação e da motivação; levando em conta a existência de conflitos de interesses, trataria de buscar estratégias que produzissem os acordos quanto às concepções e os procedimentos da avaliação. Na perspectiva cultural é levada em conta a realidade e respeitada a identidade de cada instituição ou programa, e muitas das estratégias são criadas ao longo do processo, ou seja, no próprio desenvolvimento da avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 41).

Constatam-se distintas abordagens existentes no campo da avaliação, seja nos estudos que buscam analisar a avaliação sob a ótica de paradigmas, enfoques ou perspectivas. Entretanto, nas políticas de avaliação, em especial nas desenvolvidas a partir das reformas neoliberais que deram origem ao Estado avaliador, nos anos 1980 e 1990, tem ocorrido a sobreposição do paradigma racionalista de base positivista com enfoque técnico burocrático e perspectiva tecnológica. Conforme Dias Sobrinho (2003),

Não há dúvidas de que a perspectiva tecnológica é a que tem recebido a mais ampla aceitação no mundo. São largamente aplicadas em muitos países, a começar pelos mais desenvolvidos, as provas de medidas de rendimentos, e adotados os indicadores quantitativos que elas produzem, geralmente em forma de notas, para controle e classificação de instituições, professores e estudantes. Essa prática de provas, que fez tanta fortuna por toda parte, é subsidiária da ideia de racionalização das instituições educacionais para que se tornem mais parecidas com as empresas (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 41).

O paradigma racionalista de base positivista tem fundamentado os sistemas e programas de avaliação, em diversos países, com objetivos típicos do enfoque técnico burocrático: controlar, hierarquizar, instrumentalizar a distribuição de recursos, credenciamento (*acreditation*), prestação de contas.

Em sintonia com os capítulos desta tese, no capitalismo globalizado os organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atuam como difusores da racionalidade neoliberal, transpondo a lógica empresarial para a educação. De acordo com Dias Sobrinho (2003):

Ao olhar dos políticos, empresários e homens de negócio, todo serviço público é mal gerido. A baixa qualidade e eficiência educacional seria sobretudo uma questão gerencial. Nessa perspectiva, deve-se levar aos setores públicos a mesma racionalidade e as mesmas práticas gerenciais dos sistemas econômicos. Pertencem a essa lógica a gestão por objetivos ou por metas e as análises do tipo custo-benefício e as respectivas avaliações que medem os resultados finais e as distâncias entre o realizado e o projetado (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

Nesse processo, o Estado atua como aparelho ideológico dos interesses do capital, transpondo a racionalidade neoliberal para o campo da educação, com o uso estratégico da avaliação pensada no paradigma de base positivista, como instrumento de regulação e controle. Dias Sobrinho (2003) observou as seguintes características da avaliação predominantes nas reformas educacionais na Educação Superior, em âmbito global:

como avaliador ou interventor o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas práticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de

orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamento de cursos e *accreditation*. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizada *ex post* e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 59-60).

Nesse paradigma de avaliação hegemônico nas reformas neoliberais, a avaliação assume uma função retroativa;

é somativa e vem sendo praticada com a função de prestação de contas (*accountability*). Aqui se enquadram os contratos de gestão, as análises de custo-benefício, gestão por objetivos, as provas de competência mínima e outros instrumentos de classificação, seleção, certificação e medida. As provas de rendimento constituem o polo duro porque seus procedimentos costumam ser externos, formais, judiciais, orientados aos produtos e analíticos, quanto a seu método de avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

Emergiu dessa concepção uma gramática neoliberal com a adoção de conceitos como o de escola eficaz e de pedagogia por objetivos oriundos da tradição positivista da avaliação educacional, assim como a crença em instrumentos e técnicas de avaliação como garantia de objetividade e qualidade educacional (DIAS SOBRINHO, 2003).

Mesmo com o alargamento do campo da avaliação, observado nos avanços das pesquisas e na ampliação dos debates e reflexões, os testes de aprendizagem se mantiveram como centro comum de importantes programas e sistemas de avaliação conduzidos por governos de diferentes países. A partir das décadas de 1980 e 1990, esses testes foram estimulados por organismos internacionais e outras agências, constituindo dessa forma uma agenda estratégica para as políticas educacionais.

Dias Sobrinho conclui seu panorama histórico da avaliação destacando a hegemonia da concepção somativa da avaliação que emerge do positivismo utilitário aplicado aos sistemas acadêmicos. Apesar de outras concepções de avaliação terem se desenvolvido nos períodos abordados pelo autor, “ainda predomina a crença arraigada segundo a qual um bom instrumento psicométrico garante objetividade, fiabilidade e normalização” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 26). Para o autor, a função técnica de medida e descrição objetiva é mais fácil de ser entendida

e realizada do que outras operações que incorporem juízos de valor e se referem à complexidade dos fenômenos e seus processos que lhes são intrínsecos. Entretanto, a hegemonia da concepção somativa nos sistemas de avaliação da Educação Superior não se explica apenas pelos aspectos técnicos ou metodológicos da avaliação, mas sobretudo por decisões ético-políticas, pelas relações de poder.

Nas próximas seções analisaram-se as mudanças ocorridas no Enade, desde a sua formulação inicial, situando esse exame da aprendizagem dos estudantes da Educação Superior nos debates existentes no campo da avaliação. Esse percurso investigativo permitiu identificar tensões em torno do Enade que emergiram também da disputa de concepções de avaliação.

## **5.2 O Sinaes e a dimensão formativa da avaliação: Paideia**

Na proposta inicial do Sinaes, o Enade não estava previsto. O instrumento de aferição da aprendizagem dos estudantes proposto foi a Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área – Paideia (BRASIL, 2003). Nos documentos oficiais, o Paideia é apresentado como um instrumento de avaliação amplo e integrador, no lugar de um exame ou prova:

[...] o Paideia se preocupa com as dinâmicas da formação, que deve ser crítica e criativa, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano (BRASIL, 2003, p. 82).

Verificou-se nos documentos a preocupação dos formuladores na busca de um instrumento que superasse o paradigma estático e somativo de avaliação sob o qual foi elaborado o Provão. Nesse sentido, o Paideia previa a inclusão dos seguintes itens a respeito do desempenho e das percepções dos estudantes:

Conteúdos básicos dos currículos da área; Formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada; Ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;

Compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população; Compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psicossocial, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.; Coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso; Adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do Curso; Políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social (BRASIL, 2003, p. 84-85).

Nesse sentido, o Paideia foi apresentado como uma avaliação formativa voltada para “a efetividade científica e social”, “capaz de compreender os dinamismos e as tendências das áreas” e “integrado a outros instrumentos avaliativos” (BRASIL, 2003, p. 82).

Dessa forma, para atender as intenções integradoras e formativas anunciadas, pensou-se na aplicação do Paideia a grupos amostrais de estudantes, em diferentes momentos da formação (inicial e final) para acompanhar longitudinalmente as ações pedagógicas. A intenção anunciada na documentação do Sinaes foi a de que o Paideia favorecesse a obtenção de informações e análises sobre “a evolução dos processos educativos em cada área do conhecimento e suas relações com a totalidade, especialmente nos aspectos de formação e de inovação” (MEC, 2003, p. 83).

De acordo com Dias Sobrinho (2010a), o Paideia não buscava apenas constatar desempenhos de estudantes, mas “avaliar as grandes tendências curriculares, as dinâmicas formativas e as relações interdisciplinares de conjuntos de cursos que constituem as grandes áreas do conhecimento” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 212). Além de fornecer informações sobre o processo de formação e aprendizagem dos estudantes, o Paideia impulsionaria as IES a refletirem sobre a relevância social do conhecimento comprometido com os ideais e as práticas democráticas.

Considerando os enfoques, as perspectivas e as concepções existentes no campo da avaliação da Educação Superior, apresentadas na seção anterior, constata-se no Paideia um movimento em favor da implementação de uma avaliação formativa, com características do paradigma naturalista, enfoque participativo, numa

perspectiva cultural que valorizasse a realidade e identidade das IES, considerando o processo de aprendizagem e não apenas o produto final.

Entretanto, a proposta de avaliação formativa anunciada no Paideia foi recusada “pelo MEC, pela mídia e pelo Congresso Nacional” e em seu lugar foi implementado o Enade (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 212).

### 5.3 A concepção somativa de avaliação consolidada no Enade

A análise da documentação legal produzida sobre o Enade, incluindo portarias, decretos, notas técnicas e relatórios-síntese, evidencia que os objetivos e as finalidades do exame são os mesmos que foram definidos pela Lei do Sinaes de 2004. Entretanto, na análise das cinco edições do Enade no Curso de História (2005, 2008, 2011, 2014 e 2017), verificaram-se algumas mudanças importantes que afastam esse exame da concepção inicial.

No primeiro ciclo de avaliação do Enade (2005-2008),<sup>111</sup> o exame foi aplicado aos estudantes ingressantes e concluintes de forma amostral. A partir do segundo ciclo, o Enade passou a ser censitário e restrito aos estudantes concluintes.

Com essa mudança, a ideia inicial de que o Enade pudesse contribuir para o processo de aprendizagem ao identificar a evolução das aprendizagens dos estudantes foi alterada. Com a criação do IDD,<sup>112</sup> passou-se a utilizar os resultados dos concluintes comparados com os resultados que esses alcançaram no Enem.

Outras mudanças observadas ocorreram em 2013, sendo absorvidas no Enade do Curso de História nas edições de 2014 e 2017. A partir de 2014, o tempo mínimo de permanência dos estudantes na sala de aplicação da prova passou a ser

---

<sup>111</sup> O ciclo do Enade corresponde ao período de três anos nos quais todos os cursos de graduação, agrupados em três áreas, são avaliados. Portanto, cada área é avaliada a cada três anos. As áreas definidas são: 1) a) Bacharel nas áreas de Saúde, Ciências Agrárias e áreas afins; b) Bacharel em Engenharia; c) Bacharelado na área de Arquitetura e Urbanismo; d) Programas de Tecnologias Avançadas (Tecnologias) nas áreas do Ambiente e Saúde, Produção Alimentar, Recursos Naturais, Militar e Segurança; 2) a) Bacharelado nas áreas de Matemática, Ciências Naturais, Computação e áreas afins; b) áreas de avaliação conducentes a uma dupla qualificação com bacharelado e licenciatura; c) Áreas de avaliação conducentes a uma Licenciatura; d) Programas de Tecnologia Avançada (Tecnologias) nas áreas de Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Industrial; 3) a) Bacharel nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e áreas afins; b) Programas de Tecnologias Avançadas (Tecnologias) nas áreas de Gestão e Negócios, Apoio Escolar, Hotelaria e Lazer, Produção Cultural e Design.

<sup>112</sup> Conforme o Capítulo 2 desta tese, o IDD é apresentado como um indicador de qualidade que visa mensurar o valor agregado pelo curso na formação dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e no Enem como medida *proxy* (aproximação) das suas características de desenvolvimento ao ingressar no curso de graduação avaliado.

de uma hora. Outra mudança identificada foi a obrigatoriedade de resposta ao Questionário do Estudante, já que este, juntamente com o resultado na prova e o IDD, passou a compor o Conceito Preliminar de Curso (CPC), criado em 2008. Além disso, em 2017 o Enade passou a adotar o curso como unidade de análise, alterando a metodologia anterior que era a combinação de área, IES e município, ou seja, quando havia determinado curso na área em vários *campi* na mesma cidade, a nota era calculada de forma agregada. Com essa mudança, cada curso passou a ter seu conceito Enade calculado (BRASIL, 2017, p. 1).

Entretanto, os estudos críticos sobre o Enade vêm destacando que as mudanças mais significativas observadas no exame estão associadas à mudança de paradigma de avaliação.

Dias Sobrinho (2010a) destaca que as mudanças no Enade não são apenas operacionais ou de ordem técnica, mas de paradigma de avaliação que altera o funcionamento do Sinaes. Um dos problemas apontados é a centralidade atribuída ao estudante no exame:

A proeminência dada ao Enade – agora como instrumento estático e somativo, menos dinâmico e formativo – muda o paradigma da avaliação e traz consequências importantes. Em decorrência, o Sinaes perde muito de seu sentido de sistema; a avaliação institucional se enfraquece e se burocratiza; a autonomia institucional e docente tende a desaparecer diante da necessidade de obtenção de boa posição na escala de classificação, a qual é alcançável por meio do mecanismo de ensinar para o exame, segundo o modelo da prova; o Enade abandona a concepção dinâmica e esvazia seu sentido de *feedback* e a possibilidade de acompanhamento da aprendizagem do aluno. Assim, avaliação da Educação Superior no Brasil não vai se realizando como construção de significados a partir de questionamentos sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e dos conhecimentos, como esperado no paradigma do Sinaes, tendendo a reduzir-se à medida, classificação e controle legal-burocrático (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 217).

Conforme Dias Sobrinho (2010a), o Enade aplicado apenas aos estudantes concluintes e supervalorizado na composição do indicador de qualidade dos cursos (CPC) aproxima o exame da lógica gerencialista e meritocrática do Provão. O que se percebe é a incompatibilidade entre o paradigma de avaliação que deu origem ao Sinaes, no qual o Enade assumia uma função complementar na avaliação da qualidade dos cursos e instituições, e a função atribuída ao Enade a partir das mudanças em 2008. De um exame amostral, aplicado em dois momentos da

formação dos estudantes e sem peso excessivo nos indicadores de qualidade, o Enade assumiu centralidade na definição de qualidade dos cursos, mesmo com as fragilidades existentes em sua concepção.

Essas mudanças distanciam o Enade da função formativa anunciada e aproximam o exame da função tradicional da avaliação, conhecida como somativa. Esse tipo de avaliação considera o resultado no fim do processo educativo, para, sobretudo, verificar o aprendizado dos conteúdos, competências e/ou objetivos relevantes. Diferentemente da função formativa, nesse caso a avaliação não é utilizada para alterar o percurso do processo de ensino-aprendizagem, mas apenas para informar o resultado adquirido pelo estudante do nível de aprendizagem alcançado.

Buscando compreender as especificidades da concepção formativa da avaliação na agenda das políticas públicas mais recentes, Fernandes (2006) destaca que, nas décadas de 1960 e 1970, a avaliação formativa tinha conotações distintas em relação às abordagens atuais, pois se baseava numa “visão mais restrita, muito centrada em objetivos comportamentais e nos resultados obtidos pelos alunos”, com pouco espaço para interações entre professores e alunos. (FERNANDES, 2006, p. 23). Segundo o autor, nas abordagens atuais a avaliação formativa se torna “mais complexa”, “mais sofisticada” e “mais rica”, do ponto de vista teórico. Nas palavras do autor: “Trata-se de uma avaliação interativa, centrada nos processos cognitivos dos alunos e associada aos processos de *feedback*, de regulação, de autoavaliação e de autorregulação das aprendizagens” (FERNANDES, 2006, p. 23).

A concepção formativa de avaliação apresenta as seguintes características: processo contínuo e progressivo; atividade flexível do processo de ensino-aprendizagem; acompanhamento do aprendizado dos estudantes; avaliação orientadora da atividade educativa; promove o desenvolvimento de cada indivíduo; prática educativa contextualizada; prática integradora e não excludente; prática de avaliação fundamentada no diálogo; importância de fornecer *feedback* ao aluno durante todo o processo de ensino-aprendizagem; intervenção no processo de aprendizagem tanto de forma coletiva quanto individual (PINTO; ROCHA, 2011, p. 57).

Como se vê, as características da avaliação formativa estão ausentes na concepção avaliativa identificada no Enade. Restrito aos estudantes do último ano

de curso, o exame não oferece condições para se observar o desenvolvimento de habilidades, competências e outras aprendizagens no processo formativo. Portanto, os dados revelam que o Enade se aproxima da função somativa de avaliação e, conseqüentemente, das limitações intrínsecas a essa dimensão.

Torna-se relevante destacar que o relatório da OCDE (2018)<sup>113</sup> também identificou algumas limitações no Enade. Segundo o relatório, o Enade não se constitui num instrumento confiável e preciso de avaliação das aprendizagens dos estudantes. Isso porque, embora os itens do exame sejam elaborados a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos, não significa que estejam alinhados ao que se ensina e se aprende nas IES. Pode-se afirmar que essa falta de precisão impede que se realizem inferências causais sobre os efeitos do exame no programa de aprendizagem dos estudantes. Ou seja, se os testes não estão alinhados ao que se ensina nos cursos, não possuem utilidade na perspectiva da compreensão do que os estudantes aprenderam ao longo do percurso formativo.

Segundo o relatório, essa falta de alinhamento está ainda mais explícita nas dez questões de conhecimento geral que compõem as provas do Enade e que são as mesmas para todos os cursos. Como mencionado, o Enade tem como objetivo mensurar o desempenho dos alunos por meio de uma avaliação composta por 40 questões, 20 com foco em competências gerais (formação geral) e 30 com foco em competências específicas da disciplina. Em cada edição do exame, as questões gerais de competência são comuns a todos os cursos. Essas questões de conhecimento geral avaliam competências genéricas que extrapolam a aprendizagem intencional dos cursos. Como não há garantia de que os cursos se organizam para possibilitar o desenvolvimento das competências gerais avaliadas no Enade, torna-se contraditório avaliar a qualidade em função do que pode ou não ter sido desenvolvido nos cursos.

Esse problema está associado às contradições do Enade que emergem das mudanças em relação à proposta inicial. De acordo com as análises realizadas nesta tese, o Sinaes foi formulado como um sistema importante na consolidação de uma concepção social de qualidade. Nessa lógica as questões gerais das provas do

---

<sup>113</sup> Conforme o Capítulo 3 deste trabalho, o relatório da OCDE explicita a concepção neoliberal de qualidade pensada para a Educação Superior. Apesar de discordar das intencionalidades políticas do relatório, considera-se que esse permite compreender as limitações pedagógicas do Enade na perspectiva formativa de avaliação, ou seja, mesmo para a concepção neoliberal o exame apresenta fragilidades como instrumento de aferição da qualidade dos cursos de graduação.

Enade, aplicadas em todos os cursos de graduação, contribuiriam na reflexão da relevância social do conhecimento comprometido com os ideais democráticos. No paradigma formativo de avaliação, sob o qual foi pensado o Enade, os temas transversais, as competências e os conteúdos aferidos nas questões gerais exerceriam uma função pedagógica, uma vez que impulsionariam os cursos a organizarem seus programas em função de temas e conteúdo de relevância social a serem abordados de forma transdisciplinar.

Mesmo que essas intenções criassem dificuldades para a objetividade dos testes, as intenções pedagógicas da proposta inicial do Enade, integrada às modalidades de avaliação dos cursos e das instituições, estavam acima das pretensões de ranqueamento dos cursos que se sobrepuseram ao longo do tempo. Dessa forma, segundo o relatório da OCDE, como as intenções formativas da proposta inicial se perderam, tornou-se contraditória a manutenção de questões de conhecimento geral sobre assuntos atuais e questões sociais que não são avaliadas longitudinalmente na formação dos estudantes. Por sua vez, passou-se a questionar a necessidade de manutenção dessas questões gerais no exame.

As contradições do Enade se manifestam também nas questões de conhecimentos específicos dos cursos. Torna-se relevante questionar se um teste curto como o Enade (30 questões de conhecimento específicos) consegue avaliar, de modo efetivo, os tipos de conhecimento e as competências específicas que os estudantes deveriam adquirir durante a formação. Com um número restrito de questões nas provas de conhecimentos específicos, algumas disciplinas dos cursos não têm seus conteúdos avaliados ou estão presentes em apenas uma ou duas questões e ainda assim com abordagens diferentes em relação à abordagem dos cursos, o que afeta a confiabilidade do exame.

Outra limitação identificada no estudo consiste na metodologia adotada na elaboração dos itens de teste. No Enade é adotada a Teoria Clássica dos Testes (TCT), conhecida como uma metodologia mais tradicional utilizada em testes de aferição de aprendizagem. Entretanto, essa metodologia é inapropriada para o fornecimento de diagnósticos comparativos de evolução na aprendizagem de estudantes e turmas avaliadas (FLETCHER, 1994; KLEIN, 2003). Isso significa que não é possível estabelecer comparações entre as distintas edições do Enade, uma vez que os itens e as provas não possuem características cognitivas semelhantes. Na Teoria Clássica dos Itens,

os resultados dependem do particular conjunto de questões que compõem a prova e dos indivíduos que a fizeram, ou seja, as análises e interpretações estão sempre associadas à prova como um todo e ao grupo de indivíduos. Assim, a comparação entre indivíduos e grupos de indivíduos somente é possível quando eles são submetidos às mesmas provas ou, pelo menos, ao que se denomina de provas paralelas, quase sempre difíceis de serem construídas. Desta maneira, fica muito difícil de fazer comparações quando diferentes indivíduos fazem provas diferentes (KLEIN, 2003, p. 283).

Conforme Klein (2003), a TCT permite comparações apenas entre indivíduos e grupos que realizaram a mesma prova, ou provas com características cognitivas semelhantes.<sup>114</sup> Dessa forma,

a padronização para o cálculo do Conceito Enade garante a comparabilidade dentro de uma determinada área e para um determinado ano, nunca entre diferentes edições do Enade e tampouco entre áreas do mesmo ano (BRASIL, 2017a, p. 14).

Entretanto, mesmo a comparação de desempenho possível no Enade, entre os estudantes e cursos da mesma edição, possui limitações em função da metodologia adotada. O cálculo do Conceito Enade atribuído aos cursos é resultado de equações estatísticas que se baseiam na média padrão de desempenho. Conforme nota técnica do Inep,

o Conceito Enade é calculado para cada unidade de observação, constituída pelo conjunto de cursos que compõe uma área de avaliação específica do Enade (abrangência/enquadramento), de uma mesma Instituição de Educação Superior (IES) em um determinado município (BRASIL, 2008).

A nota dos estudantes é a média ponderada das notas padronizadas do respectivo curso de graduação em formação geral (contribui com 25%) e em conhecimento específico (75% da nota final). As notas finais são distribuídas em conceitos, que variam de 1 a 5, conforme Tabela 23.

---

<sup>114</sup> Segundo Suares e Nascimento (2012), a metodologia adequada para comparabilidade dos resultados em vários testes aplicados é a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e não a TCT. Os autores afirmam que: “Antes de 1950, a única forma de trabalhar com medidas cognitivas era simplesmente contar itens certos e errados. Duas provas nunca poderiam ser comparadas, uma vez que eram incomensuráveis. A TRI revolucionou o desenho de provas cognitivas ou outros tipos de teste, passando a permitir comparações entre duas provas e, portanto, dois ou mais momentos no tempo” (SUARES; NASCIMENTO, 2012, p. 73).

**Tabela 23 – Distribuição dos Conceito Enade**

Conceito Enade	NCj (Valor Contínuo)
1	$0 \leq NCj < 0,945$
2	$0,945 \leq NCj < 1,945$
3	$1,945 \leq NCj < 2,945$
4	$2,945 \leq NCj < 3,945$
5	$3,945 \leq NCj \leq 5$

Fonte: BRASIL, 2014b, p. 19.

Como se vê, o Conceito Enade é uma conversão de pontuações obtidas pelos estudantes nas provas do componente geral e específico, cada uma podendo variar de 0 a 100. O conceito atribuído a determinado curso é definido a partir de médias alcançadas pela totalidade dos cursos em nível nacional. Isso significa que, mesmo com médias de desempenho baixas em uma prova, um curso pode obter conceito máximo no Enade se o desempenho dos outros for ainda pior. Conforme os exemplos apresentados no Capítulo 4, a pontuação média de determinado curso pode significar conceito 5 no Enade em determinada edição, enquanto uma média maior em outra edição pode atingir conceitos 4 ou 3 no Enade, dependendo da média nacional. Além disso, num mesmo curso, por exemplo História, uma pontuação de 50% obtida pelo estudante pode representar um bom desempenho se o teste for com nível de dificuldade elevado, mas num teste de dificuldade fácil essa pontuação não pode ser considerada boa. Como os itens não são calibrados e não seguem um padrão de dificuldade entre as diferentes edições, não é possível saber o que os resultados do Enade realmente significam (OCDE, 2018).

Essa falta de transparência oriunda da opção metodológica do Enade foi destacada pelo relatório da OCDE;

Sem testes de um padrão comparável de dificuldade e sem limiares de qualidade definidos (passar, bom, excelente, etc.), as pontuações do ENADE são simplesmente números, relatados de acordo com sua posição para todas as outras pontuações no mesmo exame. Portanto, é impossível saber se os alunos em programas que atingem 50% ou 60% no Enade estão tendo um desempenho bom ou ruim (OCDE, 2018, p. 125).

Torna-se relevante destacar que as críticas da OCDE ao Enade são no sentido de orientar os gestores brasileiros a reformularem o exame de forma a intensificar a lógica gerencial de controle sobre o desempenho estudantil e aprofundar a racionalidade neoliberal da concorrência, e não no sentido de se

criarem instrumentos de avaliação comprometidos com a qualidade social da educação. Pelo contrário, diante do desempenho inferior dos estudantes da rede privada em relação às instituições federais, o relatório da OCDE propõe que se diminua a presença do Estado no controle de qualidade da Educação Superior e se caminhe no sentido da autorregulação das IES, sob a lógica de mercado.

Outros estudos, entre eles os de Barreyro (2008) e Dias Sobrinho (2010a), destacam, ainda, a falta de transparência em relação ao significado da nota final de cada curso definida a partir da média geral. Numa situação hipotética, mesmo que todos os estudantes tivessem notas baixas na prova do Enade, por exemplo, abaixo de 30%, a distribuição da média será direcionada para a extremidade inferior da escala de desempenho, mas ainda assim os cursos terão pontuações de três e mais e serão considerados como satisfatórios.

Outro problema identificado é a proporção dos estudantes concluintes que não aparecem para fazer a prova. Segundo o relatório da OCDE (2018), ao longo das edições do Enade o percentual variou entre 10% e 15% de estudantes que deveriam fazer o exame, mas não apareceram no dia. Somado a isso, é muito alto o percentual de estudantes que entregam a prova em branco, ou deixam parte das questões sem repostas, e outros que marcam as respostas aleatoriamente sem levar o exame a sério.

As limitações do Enade geram desconfiança em relação a sua capacidade de avaliar, de maneira objetiva, a aprendizagem dos estudantes nos cursos de graduação e, conseqüentemente, a qualidade dos cursos. Os aspectos subjetivos da avaliação são atenuados na proposta inicial do Sinaes, uma vez que outras modalidades e tipos de avaliação ofereciam, de forma integrada, uma diversidade de indicadores de qualidade. Entretanto, à medida que o Enade assume centralidade na definição de qualidade dos cursos, as limitações da metodologia adotada no exame ganham evidência. São limitações que comprometem a validade dos resultados do exame e, portanto, os indicadores de qualidade dos cursos que o adotam como instrumento privilegiado, como é o caso do CPC e do IGC.

Nesse sentido, as mudanças verificadas no Enade não são apenas técnicas, operacionais ou de ordem metodológica, mas de paradigma de avaliação. Dias Sobrinho (2003, 2010a) destaca diferenças importantes entre dois paradigmas de avaliação que permitem compreender as mudanças observadas no Enade. O primeiro é apresentado pelo autor como *paradigma de avaliação estática e somativa*

que prioriza os resultados finais do processo educativo e tende a representar uma ordem legal-burocrática. O segundo é identificado como *paradigma da avaliação formativa*, dinâmica, que prioriza o processo, as mudanças observadas no percurso formativo, “as causalidades que levam à compreensão dos resultados e tendem a valorizar a dimensão formativa” (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 216).

Verificou-se ainda que as mudanças observadas no Enade aproximam o exame do paradigma estático, distante da proposta inicial pensada no paradigma formativo. Com essa mudança,

a qualidade de um curso e, por extensão, de uma instituição está dependendo, em grande parte, do desempenho do estudante em uma prova e de sua opinião a respeito de alguns poucos itens, não consideradas as especificidades de cada área, diferenças relativas ao capital intelectual prévio e compromissos e interesses individuais (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 217).

Com a predominância do paradigma estático somativo, o Enade se transformou num instrumento de classificação de cursos e instituições com limitações apontadas até mesmo por organizações de concepção de educação neoliberal, como, por exemplo, a OCDE:

Admite-se cada vez mais hoje que o costume que consiste em reportar a uma só nota a apreciação do trabalho de um aluno ao longo de todo um ano, senão mais, é não só insatisfatório do ponto de vista da avaliação como também inútil do ponto de vista pedagógico (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 218).

Restrito à concepção somativa, o Enade retomou a lógica gerencialista e meritocrática instaurada com o Provão, com a função de vigilância e controle sobre desempenho de estudantes. Portanto, considerando as categorias existentes no campo da avaliação da aprendizagem na Educação Superior, descritas nas seções anteriores, o Enade se insere no paradigma de avaliação racionalista de base positivista com enfoque técnico-burocrático e perspectiva tecnológica que se tornou hegemônica nas políticas educacionais desenvolvidas sob a racionalidade neoliberal.

Portanto, o Enade vem fomentando a lógica meritocrática na Educação Superior, ao adotar o paradigma estático de avaliação que visa a comparação entre os conceitos recebidos pelos cursos das IES. Com as contribuições e os avanços da

psicometria, da estatística, das tecnologias e dos recursos computacionais, o Enade oferece informações para comparações entre cursos, faculdades, centros universitários e universidades, fomentando o ranqueamento dos cursos, a competitividade e a concorrência – elementos típicos da racionalidade neoliberal e da concepção de qualidade de mercado absorvida na Educação Superior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta tese foi investigar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (Sinaes), com a intenção de apreender e problematizar a concepção de qualidade instituída por esse exame na avaliação dos Cursos de Licenciatura em História das IES públicas e privadas.

A partir da abordagem sociológica e sócio-histórica da avaliação proposta por Afonso (2009) e Dias Sobrinho (2003) e de estudos críticos sobre as políticas de avaliação implementadas na Educação Superior, confirmou-se a hipótese inicial apresentada na introdução desta tese. Ou seja, o Enade vem legitimando uma concepção de qualidade de mercado e atuando como dispositivo a serviço da racionalidade neoliberal da concorrência identificada nas políticas avaliativas implementadas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990.

No Capítulo 1, apresentou-se a concepção de Estado adotada neste trabalho, a partir de pesquisas do campo das políticas públicas, e delimitou-se o conceito de neoliberalismo, o que permitiu identificar como o Estado brasileiro vem atuando na difusão da racionalidade neoliberal da concorrência por meio de políticas avaliativas na Educação Superior. A racionalidade neoliberal visa expandir a lógica do mercado para todas as esferas sociais, transformando todas as relações sociais em relações de concorrência. Essa lógica defende a ideia de que devem permanecer no mercado as instituições que sobrevivem à concorrência, portanto, as melhores, e os resultados das avaliações devem ser utilizados pelos consumidores para aliar preço e qualidade dos produtos que irão consumir.

No Capítulo 2, a partir do histórico das políticas de avaliação implementadas na Educação Superior, constatou-se como a agenda da avaliação, observada em âmbito global, foi efetivamente implementada no Brasil, a partir da década de 1990, e verificou-se que o Sinaes passou por transformações que distanciaram esse sistema de avaliação de sua proposta inicial.

O Capítulo 3 apresentou os estudos sobre a qualidade da educação, o que permitiu verificar o afastamento do Sinaes da concepção de qualidade social que lhe deu origem e a aproximação desse sistema da concepção de qualidade de mercado ao introduzir e valorizar indicadores de desempenho e de produto na composição dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação.

No Capítulo 4, verificaram-se as possibilidades e os limites do Enade, a partir da análise dos resultados dos Cursos de História no exame, nas edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017. Constatou-se que os relatórios do Enade do Curso de História e das instituições que tiveram seus resultados selecionados nesta tese priorizam as comparações e o ranqueamento entre cursos e instituições, legitimando a concepção de qualidade de mercado.

Por fim, o Capítulo 5 buscou submeter o Enade a uma análise crítica, a partir dos estudos sobre avaliação da aprendizagem na Educação Superior, o que possibilitou verificar a dimensão somativa e técnico-burocrática predominante no exame que valoriza o produto em detrimento do processo de ensino-aprendizagem.

Verificou-se nesta tese que, no contexto de economia globalizada, o Brasil adotou a política de austeridade neoliberal estimulada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro incorporou o modelo de gestão gerencial no setor público que se apresentou sob a expressão *new public management*, usado para introduzir elementos da racionalidade neoliberal na gestão pública. Nesse modelo, o Estado avaliador se apresentou como mecanismo moderno de administração responsável pela avaliação da qualidade do ensino e pela regulação dos cursos e das IES.

Os resultados da pesquisa corroboraram os pressupostos indicados por Afonso (2009a) acerca dos nexos existentes entre as modalidades de avaliação priorizadas nas políticas públicas, os aspectos técnicos e pedagógicos da avaliação e os contextos sociais e políticos nos quais se dão as escolhas das modalidades de avaliação adotadas nas políticas educacionais. Os resultados da análise do Sinaes e do Enade adotada nesta tese confirmam que as ideias defendidas no neoliberalismo foram incorporadas ao sistema de avaliação da Educação Superior, e a opção pela concepção somativa de avaliação que valoriza os resultados em detrimento do processo educacional tem prevalecido nas políticas implementadas sob a racionalidade neoliberal.

A partir dos estudos bibliográficos, verificou-se que na concepção neoliberal de educação essa é compreendida como um investimento em formação de capital humano. Emerge dessa concepção a ideia de que a qualidade na educação deve ser associada ao desempenho estudantil em testes padronizados, ou seja, a avaliação das competências individuais assume lugar privilegiado na definição da qualidade de cursos e IES.

O Enade reforça a racionalidade neoliberal e a sua versão aplicada à educação (Teoria do Capital Humano), na medida em que estimula a comparação e o ranqueamento entre as IES de acordo com a nota obtida pelos cursos no exame e no Conceito Enade. Essas notas são usadas nos relatórios do Enade para promover diversas comparações entre cursos de IES públicas e privadas (faculdades, centros universitários, universidades), em âmbito estadual, regional e nacional, que são classificadas de acordo com o desempenho nas provas.

Verificou-se que é recorrente nas políticas educacionais orientadas pelas ideias neoliberais a universalização de um modelo social baseado na concorrência, “reconstituição de toda uma série de valores morais e culturais baseados na concorrência” (FOUCAULT, 2008, p. 333). Nessa perspectiva, os indivíduos são compreendidos como seres portadores de competências, de capital humano que produzem renda, ou que são remunerados em função da competência que possuem. De acordo com a Teoria do Capital Humano, o indivíduo é o empresário de si mesmo, uma vez que é possuidor de capital competência que dá a ele condições de concorrer em busca de renda. Nesse sentido, assim como a renda de um indivíduo passa a ser compreendida como o resultado do capital/competência acumulado, na educação a qualidade dos cursos passa a ser definida em função da capacidade dos cursos de agregar competências aos estudantes. Competências essas que precisam ser avaliadas em testes de desempenho individual.

Portanto, o Enade reforça a racionalidade neoliberal da concorrência duplamente, na medida em que legitima a ideia de qualidade educacional baseada em desempenho de estudantes em testes que aferem competências individuais, ao mesmo tempo que estimula a comparação entre os resultados dos cursos no exame, promovendo o ranqueamento. Ou seja, o Enade atua como dispositivo da razão neoliberal, como difusor da racionalidade de mercado para as políticas avaliativas, criando subjetividades entre docentes e discentes ancoradas no princípio da concorrência.

Torna-se relevante destacar os resultados obtidos nesta tese a partir da questão central da pesquisa: que concepções de qualidade educacional vêm sendo legitimadas pelo Enade, no contexto político de hegemonia do neoliberalismo identificado nas políticas avaliativas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990?

Contatou-se que, inicialmente, a implementação do Sinaes se deu sob influência da concepção de qualidade social. Essa concepção compreende a qualidade como fenômeno social complexo que envolve diversas dimensões e variáveis internas e externas às instituições, com forte participação do Estado financiando, avaliando e regulando as IES. Constatou-se que a documentação do Sinaes, no período correspondente de 2004 a 2007, enfatiza mais os aspectos relacionados às instituições do que os cursos e à aprendizagem dos estudantes. A qualidade educacional que emerge da concepção inicial do Sinaes passa por uma avaliação complexa de várias dimensões das IES integradas a vários indicadores de curso e de aprendizagem dos estudantes. Sob influência da perspectiva social de qualidade, o Sinaes criou um sistema robusto que buscou combinar avaliação interna e externa, com utilização de diferentes instrumentos e formulários criados para contemplar diversas dimensões da avaliação (aspectos objetivos, subjetivos, quantitativos, qualitativos, locais e de sistema) (SOBRINHO, 2010a, 2010b).

Entretanto, a concepção inicial de qualidade do Sinaes não se efetivou, e as mudanças ocorridas no sistema, a partir de 2007, com a criação de indicadores de desempenho e a valorização do Enade na composição dos indicadores de qualidade como CPC, IGC, IDD, aproximaram esse sistema da lógica de mercado. Nessa concepção, a excelência acadêmica passou a ser medida por critérios pensados nos moldes administrativos empresariais (produto, custo-benefício). Nesse sentido, verificou-se a predominância de princípios, valores e outros elementos típicos da racionalidade neoliberal transpostos para a educação: eficácia, eficiência, efetividade, equidade, produtividade, concorrência.

Destaca-se que no discurso neoliberal de qualidade as questões políticas e sociais intrínsecas ao fenômeno da educação são transformadas em problemas de ordem técnica, ou seja, a distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos de poder são ocultadas em prol do discurso técnico gerencial. Nessa estratégia, os problemas concretos que os estudantes e as instituições enfrentam (oriundos da pobreza, desigualdade social, concentração de renda, baixos investimentos, precarização, etc.) são vistos como resultado de gestão ineficiente e desperdícios de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de esforço individual por parte de docentes e estudantes ou como consequência de métodos atrasados de ensino e currículos inadequados. Dessa forma, os conceitos e as ideias vinculadas à noção de qualidade social, como igualdade, justiça social, identidade institucional,

cidadania, democracia, elementos fundamentais para se compreender o processo de ensino-aprendizagem, entre outras, perdem espaço para a concepção, os princípios e os valores de mercado.

Destaca-se ainda que a qualidade de mercado ou qualidade como mercadoria atua como um discurso, regime de verdade, como dispositivo de saber poder (FOUCAULT, 2008) que define quais cursos são eficientes, eficazes e de qualidade e quais não são.

Dessa forma, a pretexto da objetividade e da neutralidade advindas dos indicadores e instrumentos de avaliação, a concepção de qualidade de mercado é oriunda de interesses e valores particulares de grupos empresariais, indivíduos e corporações beneficiados com a ordem meritocrática predominante na Educação Superior. Conforme demonstrou-se nos capítulos desta tese, os interesses particulares se transformam em discursos universais por meio da atuação de organismos e agências internacionais, da imprensa e da ação do Estado.

Ao atribuir a qualidade dos Cursos de História em função do desempenho nas provas do Enade, o sistema de avaliação e regulação da Educação Superior reproduz a lógica meritocrática que percebe o sucesso e o fracasso escolar e acadêmico como algo que se conquista por meio de esforço individual, desconsiderando o contexto político e social ao qual os estudantes e as instituições estão vinculadas – contexto esse marcado pela diversidade e pela desigualdade. Ao mesmo tempo, a responsabilização individual pelos resultados alcançados torna-se corrosiva para os valores e princípios solidários, democráticos e para o sentimento de comunidade. Na concepção de qualidade de mercado predominante no Enade, esses valores e princípios são substituídos pela concorrência e outros elementos típicos da racionalidade neoliberal.

Para além da identificação da concepção de qualidade de mercado predominante no Sinaes, a partir dos resultados da abordagem do Enade adotada neste trabalho, nas perspectivas “diacrônica” e “sincrônica” (AFONSO, 2009), constatou-se que:

- o Sinaes, durante o período correspondente aos anos de 2004 a 2016 (governos Lula e Dilma), combinou contradições do modelo econômico brasileiro (desenvolvimentismo fraco e neoliberalismo) também observadas em outras políticas (na indústria, habitação, cultura, nas políticas sociais, entre outras). Inicialmente formulado sob a concepção de qualidade social

(concepção típica de modelos econômicos com forte atuação do Estado), o Sinaes se aproximou da concepção de qualidade de mercado típica do modelo neoliberal de Estado;

- o Brasil é o único exemplo existente entre os 38 países-membros da OCDE de um sistema de Educação Superior que se baseia na avaliação externa de desempenho estudantil no controle de qualidade dos cursos e das IES. Verificou-se que o desempenho dos estudantes no Enade responde por 70% do indicador de qualidade dos cursos de graduação (CPC).

Também consistiu como objetivos desta tese analisar os resultados do Enade no Curso de Licenciatura em História nas edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017 e problematizar as possibilidades e os limites desse exame para aferir a qualidade dos cursos de graduação. Constatou-se que o Enade não possui efetividade para avaliar o processo de formação dos estudantes nos Cursos de Licenciatura em História. Em relação a esses objetivos, verificou-se ainda que, embora na proposta inicial, em 2004, o Enade se apresentasse como concepção formativa de avaliação, na prática o exame deu continuidade ao paradigma somativo que é hegemônico nas políticas de avaliação na Educação Superior, desde a implementação do Provão em 1996.

Além de dados sobre a prova e o Conceito Enade, os relatórios do Inep analisados neste trabalho apresentam informações sobre o Questionário do Estudante com dados sobre o perfil socioeconômico dos estudantes, a percepção sobre o ambiente de ensino-aprendizagem nas IES e os fatores associados ao desempenho obtido nas provas. Por meio de técnicas utilizadas na estatística, entre as quais os estudos de correlação, as informações são transformadas em variáveis combinadas que possibilitam comparações entre cursos e instituições. Dentre os resultados encontrados na análise dos relatórios do Enade do Curso de Licenciatura em História, nas edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017, destacam-se:

- houve predominância dos Cursos de História na região Sudeste, seguida das regiões Nordeste e Sul. As regiões Centro-Oeste e Norte apresentaram o menor número de cursos avaliados pelo Enade. Em relação à categoria administrativa, os dados revelaram que, nas edições de 2005, 2008 e 2011, a maior parte dos Cursos de História avaliados pertenciam a instituições privadas, com os seguintes percentuais: 56,6% (2005), 56,7% (2008) e 53,8% (2011). Nas edições de 2014 e 2017, o maior percentual de cursos avaliados

foi de instituições públicas: 57,6% (2014) e 52,8% (2017). Constatou-se que nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste predominam cursos ofertados por IES públicas. Já nas regiões Sudeste e Sul os cursos pertencentes a instituições privadas foram maioria. Essa tendência foi mantida em todas as edições do Enade, mas com variações nos percentuais.

Consideram-se importantes os dados gerados pelos relatórios do Enade, principalmente as informações extraídas do Questionário do Estudante que possibilitam compreender aspectos importantes dos Cursos de História. Entretanto, questiona-se se os resultados sobre o desempenho dos estudantes nas provas do Enade, incluindo o Conceito Enade dos cursos das instituições públicas e privadas possuem efetividade para além da perspectiva comparativa estimulada pela racionalidade neoliberal da concorrência.

Vários estudos apresentados neste trabalho vêm demonstrando as limitações de provas estandardizadas elaboradas na perspectiva somativa para aferir a qualidade da educação. Destacou-se nesta tese que os testes padronizados (como o Enade) têm origem nas políticas de gestão e controle do campo da administração e da economia que foram incorporados à educação. A ideia de que a qualidade da educação pode ser aferida em função de desempenho estudantil em provas padronizadas não possui sustentação no campo dos estudos críticos adotados como referência neste trabalho, uma vez que esse reconhece a complexidade implícita ao fenômeno educacional, ao processo de ensino-aprendizagem e não apenas aos resultados.

Nesse sentido, torna-se relevante questionar as contribuições do Enade para a melhoria da qualidade da Educação Superior. Os resultados dos relatórios do Enade do Curso de História das edições de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2017 demonstram que as médias dos estudantes nas provas de conhecimento geral e específico se mantiveram baixas, com queda verificada nas pontuações entre as edições de 2005 e 2011 e aumento nas edições de 2014 e 2017. Embora não seja possível comparar o desempenho dos cursos em distintas edições do Enade, uma vez que os itens da prova não são calibrados e, portanto, não possuem o mesmo nível de dificuldades, o que se verifica é que as notas médias dos estudantes de História obtidas nas provas do Enade se mantiveram baixas ao longo das edições do exame.

Em relação às quatro instituições que tiveram os seus resultados Enade analisados, verificou-se o melhor desempenho do curso da UFMG, seguido da PUC Minas, com conceitos 5 e 4, respectivamente, em todas as edições, exceto na edição de 2005, na qual a PUC Minas obteve o conceito 3. Já o centro universitário UniBH obteve o conceito 3 em quatro das cinco edições do Enade, e a Estácio de Sá obteve o conceito 3 em duas edições e o conceito 4 em uma. Em duas edições do Enade analisadas neste trabalho, a Estácio de Sá não obteve conceito. As médias obtidas pelos Cursos de História dessas quatro instituições na prova do Enade variaram ao longo das cinco edições investigadas; entretanto, as quatro instituições tiveram médias nas provas de conhecimento geral e específico acima da média nacional.

Conforme tendência observada nas edições do Enade do Curso de Licenciatura em História (2005, 2008, 2011, 2014, 2017), constatou-se que o curso da UFMG obteve as maiores médias gerais nas provas em relação às outras três instituições. Comparativamente, exceto na edição de 2005, o Curso de História da PUC Minas obteve a segunda melhor média em todas as edições. Já a Estácio de Sá e o UniBH se alternaram entre as médias mais baixas.

Em relação ao desempenho dos Cursos de História na prova de componente geral, constatou-se melhor desempenho dos estudantes da UFMG, em todas as edições, exceto na edição de 2011, na qual a média da Estácio de Sá foi a maior entre as quatro IES representadas. Já em relação aos piores desempenhos registrados pelas médias dos cursos, na prova do componente geral, houve variações entre as IES, com alternância entre a PUC Minas, o centro universitário UniBH e a Estácio de Sá.

Na parte de conhecimento específico de história, verificou-se que a média do Curso de História da UFMG também foi maior do que a média das outras IES analisadas, em todas as edições do Enade. Já em relação às médias mais baixas, houve alternância entre a PUC Minas, o centro universitário e a Estácio de Sá.

Verificou-se ainda que as médias na prova do Enade, na parte do componente específico de história, foram menores do que a média na parte dos conhecimentos gerais. Portanto, os relatórios do Enade indicam evidências de maiores dificuldades dos estudantes de História na parte da prova de conhecimento específico. Essa tendência foi observada em todas as edições do Enade, nas quatro instituições analisadas, assim como em relação à média nacional. A única exceção

foi observada entre os estudantes concluintes da UFMG que, na edição de 2008, tiveram média de 59,2 na prova de conhecimento geral, menor que 60,6 obtida entre os concluintes dessa instituição na parte do conhecimento específico.

Entretanto, esses e outros resultados do Enade identificados neste trabalho devem ser interpretados com cautela. Constataram-se inconsistências no Enade que colocam em risco a confiabilidade nos resultados verificados. Além da inconsistência da concepção somativa do exame e das escolhas técnicas que impedem a comparação entre as edições, há um percentual elevado de estudantes que deixam várias questões em branco ou as respondem de forma aleatória. Além disso, as IES que tiveram os resultados analisados neste trabalho recebem estudantes com níveis diferentes de desempenho, o que impede saber qual o valor agregado pelos cursos na formação dos estudantes.

A comparação entre os resultados dos Cursos de História das quatro instituições analisadas confirma uma tendência constatada em cenário nacional, na qual os cursos das instituições federais apresentam melhor desempenho do que as instituições privadas, estaduais e municipais. Nesse sentido, o Enade evidencia a desigualdade existente na educação brasileira, na qual estudantes de melhor desempenho estudam nas universidades federais e apresentam melhor desempenho no Enade. Entretanto, destaca-se que nem sempre o valor agregado pelos cursos pode ser aferido em testes padronizados com quase 90% de questões objetivas. Além disso, melhor desempenho de um curso no Enade não é sinônimo de maior valor agregado pelo curso na formação do estudante em comparação a outros cursos que tiveram desempenho menor.

Torna-se relevante destacar que nesta tese não foi possível identificar possíveis implicações do Enade nos Cursos de Licenciatura em História das IES que tiveram os seus resultados analisados, uma vez que a pesquisa se limitou a investigar as políticas institucionais a partir de estudo bibliográfico e da pesquisa documental. As pesquisas de campo estavam previstas para serem realizadas nos anos de 2020 e 2021, mas foram suspensas em função da pandemia da Covid-19. Devido à pandemia, as atividades presenciais das IES selecionadas neste trabalho foram substituídas pelo formato remoto, o que impediu a realização de estudo de campo. Após contato com os coordenadores dos Cursos de História da UFMG e da PUC Minas, estes informaram que o Enade não é discutido nos cursos, entre os docentes, e não é levado em consideração na organização das disciplinas e no

planejamento das atividades, e, portanto, não tem implicações nos cursos dessas instituições. Diante dessas informações, confirmadas por dois professores dos Cursos de História da PUC Minas e da UFMG, optou-se por excluir o objetivo de verificar as implicações do Enade nos Cursos de História das IES selecionadas nesta tese, mesmo reconhecendo a importância desse objetivo.

Portanto, o presente trabalho possui limitações na compreensão de como a racionalidade neoliberal identificada no Sinaes e, mais especificamente, no Enade se efetiva nos Cursos de História. Os estudos no campo das políticas educacionais destacam que há uma assimetria entre o que é formulado, implementado e regulado pelo Estado, em termos de políticas públicas, e o que se efetiva nas instituições. Nesse sentido, para se compreender como a racionalidade neoliberal transposta do mercado para as políticas de avaliação é absorvida nas IES públicas e privadas, seria necessário um estudo de campo, incluindo observação das práticas, entrevistas e questionários com coordenadores, professores e estudantes, o que não foi realizado neste trabalho.

Entretanto, os estudos publicados em artigos, dissertações e teses vêm demonstrando que não há implicações significativas do Enade nas IES públicas no sentido de contribuir para melhoria da aprendizagem dos estudantes. Nas IES privadas, verificou-se em alguns estudos apresentados nesta tese que há implicações pontuais como a criação de disciplinas para oferta de temas avaliados na prova de conhecimento geral ou oferta de conteúdos para melhorar o desempenho dos estudantes no exame. Por outro lado, constatou-se que as limitações identificadas no Enade, como a opção pela Teoria Clássica dos Testes em detrimento da Teoria de Resposta ao Item, e a dimensão somativa predominante no exame impedem comparações entre o desempenho dos estudantes e dos cursos em diferentes edições. Nesse sentido, verificaram-se limites no Enade para determinar contribuições do exame na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

As teorias no campo da pedagogia destacam que são os processos que modulam as formas de convivência entre as pessoas e que são responsáveis pelo aprendizado dos estudantes. Nesse sentido, o valor agregado pelos cursos só pode ser identificado em instrumentos e modalidades de avaliação que avaliem o processo de aprendizagem, o que não é o caso do Enade. Uma única prova aplicada ao final do curso de graduação, como é o caso do Enade, serve apenas para evidenciar o desempenho dos estudantes no exame. Considera-se que esse

tipo de instrumento avaliativo não é suficiente para atribuir valor a um curso ou instituição ou para avaliar o conhecimento agregado durante a trajetória acadêmica. Portanto, no campo da avaliação da aprendizagem, não há justificativa para sustentar a ideia de que a avaliação somativa, como é o caso do Enade, possa aferir conhecimento ao longo da trajetória acadêmica discente ou definir a qualidade de um curso.

De certa forma, a permanência da lógica reguladora, técnico-burocrática e da concepção somativa de avaliação na Educação Superior, em diferentes governos, demonstra que o Estado brasileiro está mais comprometido com os interesses de controle da educação do que com as dimensões formativas da avaliação que poderiam contribuir para melhorar a qualidade dos cursos de graduação.

Apesar da constatação das limitações do Enade, chama atenção a predominância de estudos incluindo artigos, dissertações e teses que reiteram a concepção de avaliação defendida no exame e absorvem o discurso institucional das políticas de avaliação que compreendem a qualidade dos cursos e das IES a partir de resultados e desempenho em testes padronizados aplicados ao final da formação estudantil. Verificou-se neste trabalho que a confiança atribuída aos itens de teste padronizados do Enade, pensados na dimensão somativa da avaliação, e a aceitação dos pressupostos do Enade estão hegemonicamente presentes nas pesquisas publicadas sobre o exame.

Além disso, muitas instituições legitimam a concepção de avaliação do Enade ao celebrar, sem nenhuma contextualização ou problematização, os resultados obtidos pelos cursos no exame, quando esses resultados lhe são favoráveis. Nesse sentido, tornam-se relevantes novos estudos no sentido de compreender o papel desempenhado pela pós-graduação no Brasil no processo de naturalização e apoio às políticas de avaliação por desempenho que vêm contribuindo para legitimar a concepção de qualidade de mercado na Educação Superior.

Destaca-se, ainda, que os Relatórios-Síntese do Enade do Curso de História explicitam a opção pela abordagem das competências, indicando inclusive artigos em defesa dessa abordagem. Entretanto, considera-se um equívoco a priorização da abordagem das competências em detrimento da diversidade de abordagens existentes na pedagogia. Conforme os estudos críticos adotados neste trabalho, a pedagogia das competências, que atribui qualidade à educação em função do desempenho em testes criados para aferir competências individuais, está assentada

na concepção neoliberal de mundo e na Teoria do Capital Humano. Nesse sentido, tornam-se relevantes novos estudos que busquem analisar as implicações da abordagem das competências, que vêm sendo legitimadas nas políticas de avaliação. Tais análises podem evidenciar os nexos entre avaliação e currículo na Educação Superior, incluindo lacunas, contradições, limites e desafios verificados no Enade.

Finalmente, espera-se que novas pesquisas sobre o Enade, na perspectiva crítica, possam contribuir no resgate da concepção de avaliação emancipatória que influenciou a proposta inicial do Sinaes comprometida com a qualidade social da educação com respeito ao processo educacional, a autonomia e a criatividade docente e das IES. Tal resgate é necessário para superar a hegemonia do paradigma racionalista de base positivista identificado nas políticas de avaliação da Educação Superior que vem atuando a serviço da gramática e da racionalidade neoliberal da concorrência.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. **RBPAE**, v. 36, n. 2, p. 403-428, maio/ago. 2020.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009b.

AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.

ANDRADE, Sammela R. de Jesus; FREITAG, Raquel, M. K. O. Objetivos educacionais e avaliações em larga escala na trajetória da educação superior brasileira: Enem, Enade e a complexidade cognitiva na retenção do fluxo. **Revista Brasileira de Estudos em Pedagogia**, Brasília, v. 102, n. 260, p. 177-204, jan./abr. 2021.

ANGULO, José Félix. Evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas. **Cuadernos de Pedagogía**, n. 219, p. 8-15, 1993.

ARAUJO, Antonia Amanda *et al.* Diferencial de desempenho dos estudantes cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: evidências sobre as instituições de ensino superior federais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 25, e250064, 2020.

AROSA, Armando C. A concepção de Estado no debate sobre política educacional: uma análise dos trabalhos apresentados no GT5 da ANPEd (2000-2010). **Perspectiva**, Florianópolis, v. 34, n. 3, p. 974-987, set./dez. 2016.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, *rankings* e mídia. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 863-868, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; HIZUME, Gabriela C. de. Agências de avaliação e acreditação. *In*: ROTHEN, José C; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (org.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, 2006.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BERTOLIN, Júlio C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 309-331, 2007.

BERTOLIN, Júlio C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 127-149, 2009.

BERTOLIN, Júlio CG; MARCON, Telmo. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira: das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 105-122, 2015.

BESSONE, Tânia; MAMIGONIAN, Beatriz G; MATTOS, Hebe (org.). **Historiadores pela democracia**: o Golpe de 2016 e a Força do Passado. São Paulo: Editora Alameda, 2016.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. Disciplinas escolares: história e pesquisa. *In*: TABORDA DE OLIVEIRA, Marcus Aurélio; RANZI Serlei Maria Fischer (org.). **História das disciplinas escolares no Brasil**: contribuições para o debate. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco, 2003.

BOITO JR., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003.

BORGES, Regilson M. Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira. *In*: ROTHEN, José C.; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (org.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. *In*: SINGER; André; LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 10 maio 2006.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 2, 18 dez. 2017a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Avaliação institucional externa**: subsidia o ato de credenciamento e credenciamento institucional e transformação de organização acadêmica (presencial). Brasília: Inep, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância**. Brasília: Inep, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação superior**: 2012. Brasília: Inep, 2014a.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, n. 72, p. 3, 15 abr. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez.1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008**. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Brasília, DF: Gabinete do Ministro, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior**: resumo técnico. 2005. Brasília: Inep, 2007.

BRASIL. Ministério de Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010.

BRASIL. Ministério de Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Avaliação de cursos na educação superior**: a função e mecânica do conceito preliminar de cursos. Brasília, DF: Inep, 2009b.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **O PNE 2011-2020**: metas e estratégias. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf). Acesso em: 30 ago. 2013.

BRASIL. Portaria normativa nº 8, de 28 de abril de 2016. Cria indicadores de qualidade para a Educação Superior e institui Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 81, p. 11-12, 29 abr. 2016.

BRASIL. Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 240, p. 23-26, 15 dez. 2017b.

BRASIL. Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, reconhecimento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 25-29, 22 dez. 2017c

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 out. 1996.

BRASIL. **Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2003.

BRASIL. **Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. rev. e ampl. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2009a.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Relatório Síntese de Área (História)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2005a.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. **Manual do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2005b.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Relatório Síntese de Área (História)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2008.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Relatório Síntese de Área (História)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2011.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Relatório Síntese de Área (História)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2014b.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Relatório Síntese de Área (História)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2017.

BRASIL. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade. **Guia de Elaboração e Revisão de Itens**: Banco Nacional de Itens. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2020.

BRITO, Márcia Regina F. de. O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

BURLAMARQUI, Marco Guilherme Bravo. Avaliação e qualidade na educação brasileira. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 1, p. 253-278, 2011.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; FERREIRA, António Gomes. Administração da educação no Brasil: um diálogo comparativo com as tendências temáticas da Revista Ibero-Americana de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, p. 321-339, maio/ago. 2011.

CARONE, Iracy; BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Psicologia social do racismo**: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002.

CASTRO, Claudio de Moura. **Provão**: como entender o que dizem os números. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2001. p. 7-23. (Série Documental. Textos para Discussão; 10).

CAVALCANTI, Ademilson Vedovato; ALANIZ, Érika Porceli; OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. Limites do Sinaes na perspectiva de gestores da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 74, p. 644-674, 2019.

CODATO, Adriano; PERISSINOTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Ed. UFPR, 2013.

COSTA, Aline Fagner de Carvalho e; OLIVEIRA, João Ferreira; GOMES, Daniela Fernandes. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação. **REVELLI: Revista de Educação, Linguagem e Literatura**, Inhumas, v. 12, p. 1-21, 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação.

DA SILVA, Ariane Franco Lopes; MARTINS, Maria Angélica Rodrigues; ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Políticas de avaliação universitária: o que pensam os professores sobre o ENADE. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: Periódico Científico Editado pela Anpae**, v. 30, n. 1, p. 41-61, jan./abr. 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 12, n. 3, p. 505-513, 2007.

DE ASSIS, Lúcia Maria. Avaliação institucional e trabalho docente: repercussões, desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: Periódico Científico Editado pela Anpae**, v. 32, n. 2, p. 527-548, 2016.

DE JESUS, Girlene Ribeiro; DE LIMA RÊGO, Renata Manuely; DE SOUZA, Victor Vasconcelos. Evidências de validade de conteúdo da prova de psicologia do Enade. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 72, p. 858-884, 2018.

DE SOUSA, Beatriz Pereira Batista; DE SOUSA, José Vieira. Resultados do Enade na gestão acadêmica de cursos de licenciaturas: um caso em estudo. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n. 52, p. 232-253, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. *In*: FREITAS, L. C. **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002. p. 13-62.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010a.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010b.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Blaise Keniel da Cruz; FERRI, Cássia; LACERDA, Leo Lynce Valle de. SINAES: avaliação, *accountability* e desempenho. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 21, p. 975-992, 2016.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz T da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

FERNANDES, Alex de Oliveira; BATISTA, Maxmüller Coelho; GOMES, Suzana dos Santos. A concepção do ANDES-SN sobre o ENADE. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS, 26., 2018, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

FERNANDES, Domingos. Para uma teoria da avaliação formativa. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 19, n. 2, p. 21-50, 2006.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXIII, n 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERRONATO, Felipe Barbosa. Interfaces entre avaliação institucional e gestão de instituições de ensino superior: um estudo a partir do Sinaes. **Regae: Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 6, n. 11, p. 21-43, 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. *In*: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org.). **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2006.

FLETCHER, P. R. A Teoria da Resposta ao Item: medidas invariantes do desempenho escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: Revista da Fundação Cesgranrio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 21-28, jan./mar. 1994.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino *et al.* Uma reflexão sobre o Sinaes e seus principais desafios. **Regae: Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 8, n. 17, 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

FREITAS, Luiz *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GALVÃO, Andreia. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: Coedição, Renavan FAPESP, 2007.

GENTILI, Pablo A.; SILVA, Tomaz T. da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GOMES, Ángel. I. P. Competências ou pensamento prático? A construção dos significados de representação e de ação. *In*: SACRISTÁN, José. G. **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 64-114.

GOMES, Suzana dos Santos. **Um olhar sobre as práticas de avaliação na Escola**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

GOMES, Suzana dos Santos; MELO, Savana Diniz Gomes de. Políticas de Avaliação e Gestão Educacional: articulações, interfaces e tensões. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1199-1216, out. 2018.

GOMES, Suzana dos Santos; QUARESMA, Adilene G. **Políticas e práticas na educação básica e superior: desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

GRIBOSKI, Claudia Maffini. O Enade como indutor da qualidade da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n. 53, p. 178-195, 2012.

HAAS, Celia Maria; PIMENTA, Fernanda de Cássia Rodrigues. A valorização da qualidade na avaliação da educação superior: dialogando com os marcos legais. *In*: TAUCHEN, Gionara; FÁVERO, Altair Alberto (org.). **Avaliação do ensino superior: perspectivas comparadas**. Curitiba: CRV, 2018. v. 3.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOUSE, Ernest R. Tres perspectivas de la innovación educativa: tecnológica, política y cultural. **Revista de Educación**, Madrid, n. 286, p. 1-34, 1988.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção de Estados. **Revista Outubro**, n. 15, p. 11-43, 1º sem. 2007. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/o-estado-e-a-construcao-de-estados/>. Acesso: 12 dez. 2021.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista Ensaio**, n. 40, v. 11, p. 283-296, jul./set. 2003.

LACERDA, Leo Lynce Valle de; FERRI, Cássia. Conceito preliminar de curso: conceito único para uma realidade educacional múltipla. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 748-772, 2017.

LACERDA, Leo Lynce Valle de; FERRI, Cássia; DUARTE, Blaise Keniel da Cruz. Sinaes: avaliação, *accountability* e desempenho. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, p. 975-992, 2016.

LEHER, Roberto. Universidade pública federal brasileira: future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 42, e241425, 2021.

LESSARD, Claude.; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

LIMANO, A. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o Sinaes? **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da Aprendizagem Escolar**: estudos e proposições. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos-metodológicos. *In*: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MANCEBO, Dayse. Educação Superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 37., 4-8 out. 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2015.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 15, n. 56, p. 351-372, 2007.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução e notas de Nélcio Schneider; prólogo de Herbert Marcuse. São Paulo: Boitempo, 2011. (Coleção Marx-Engels).

MEC – Ministério da Educação; UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. **Desafios, institucionalização e imagem pública da Conaes**. Brasília: MEC: Unesco, abr. 2007.

MEC – Ministério da Educação. Portaria nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos (IGC). **Diário Oficial da União**: seção 1, n. 173, p. 13, 8 set. 2008b.

MEC – Ministério da Educação. Portaria nº 4, de 5 de agosto de 2008. Institui o Conceito Preliminar de Curso (CPC). **Diário Oficial da União**: seção 1, n. 150, p. 19, 6 ago. 2008a.

MEC – Ministério da Educação. Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (Sinaes). **Base para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior Brasileira**. Brasília: CEA, ago. 2003.

MÉNDEZ, Juan. M. A. Avaliar a aprendizagem em um ensino centrado nas competências. In: SACRISTÁN, José. G. **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 233-264.

MORAES, Gustavo Henrique; CORDAZZO, Taciana; WOLLINGER, Paulo Roberto. A avaliação da educação superior pelo mundo do trabalho. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 61, p. 124-144, 2015.

MOREIRA, Antonio F. B. A importância do conhecimento no currículo e os pontos de vista de Michael Young. In: FAVACHO, André. M. P.; PACHECO, José A; SALES, Shirlei R. (org.). **Currículo, conhecimento e avaliação: divergências e tensões**. Curitiba: CRV, 2013.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 385-405, 2014.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 20, n. 43, p. 165-186, 2009.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das Políticas Públicas**. Col. Desenvolvimento Social. Editora da Universidade Católica de Pelotas, UCEPEL, Pelotas RS, 2002.

NEAVE, Guy. A privatização da educação superior e a dinâmica do Estado avaliador. In: FÓRUM NACIONAL ENSINO SUPERIOR PARTICULAR BRASILEIRO, 8., 19-21 out. 2006, São Paulo. **Conferência magna**. São Paulo, 2006.

NUNES, Enedina Betânia Leite de Lucena Pires; DUARTE, Michelle Matilde Semigueem Lima Trombini; PEREIRA, Isabel Cristina Auler. Planejamento e

avaliação institucional: um indicador do instrumento de avaliação do SINAES.

**Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 373-384, 2017.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Relatório Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. 2018.

Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/ocde/Repensando\\_a\\_Garantia\\_de\\_Qualidade\\_para\\_o\\_Ensino\\_Superior\\_no\\_Brasil\\_PT.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidade_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf). Acesso em: 13 jul. 2021.

OLIVEIRA, Cynthia Bisinoto; ALMEIDA, Leandro S. Qualidade do ensino na educação superior: sentidos sobre a avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 704-803, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Da promessa de futuro à suspensão do presente: a teoria do capital humano e o Pisa na educação brasileira**. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

OLIVEIRA, Inês Barbosa. **Currículos praticados: entre a regulação e a emancipação**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PAIVA, Giovanni Silva. Avaliação do desempenho dos estudantes da educação superior: a questão da equidade e obrigatoriedade no Provão e Enade. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 16, n. 58, p. 31-46, 2008.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda *et al.* Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: Periódico Científico Editado pela Anpae**, v. 32, n.3, p. 719-737, 2016.

PEREIRA, Cleber Augusto; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; MACHADO-TAYLOR, Maria de Lourdes. Remendo novo em roupa velha? Sinaes de maturidade ou de saturação do modelo de avaliação do ensino superior brasileiro. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, e250020, jan. 2020.

PILLATT, Fábio Roberto; ARAÚJO, Maria Cristina Pansera de. Uma análise dos primeiros quinze anos de Sinaes: dizeres e compreensões docentes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 317-338, 2020.

PINTO, Rodrigo S. *et al.* Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do Sinaes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 89-108, 2016.

PINTO, Rosângela O.; ROCHA, Maria S. P. M. A avaliação formativa: reflexões sobre o conceito no período de 1999 a 2009. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, n. 50, p. 533-576, set./dez. 2011.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 267-290, 2009.

POLIDORI, Marlis Morosini *et al.* Políticas de avaliação da Educação Superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 39, p. 133-154, 2008.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAÚJO, Claisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, n. 53, p. 425-436, 2006.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RIBEIRO, Elisa Antonia. Convergências e divergências das práticas de autoavaliação institucional em IES pública e privada na percepção da comunidade acadêmica. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n. 51, p. 168-188, 2012.

RODRIGUES, Pedro. A avaliação curricular. *In*: ESTRELA, Albano; NÓVOA, António (org.). **Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Editora, 1993.

ROTHEN, José C.; BARREYRO, Gladys B. Avaliação da Educação Superior no segundo governo Lula: "Provão II" ou a reedição de velhas práticas? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.

ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (org.). **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa**. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

ROTHEN, José C. *et al.* Concepções de qualidade nos documentos oficiais sobre a Educação Superior. **Comunicações**, Piracicaba, v. 26, n. 1, p. 5-26, jan./abr. 2019.

SACRISTÁN, J. G. **Educar por competências: o que há de novo?** Porto Alegre: Artmed, 2011.

SANDEL, Michael J. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SCHEIBE, Leda. PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 227-229, jul./dez. 2014.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SGUISSARDI, Waldemar; FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa (org.). **Internacionalização, gestão democrática e autonomia universitária em questão.** Brasília: Inep, 2005.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new Brazilian university: a busca por resultados comercializáveis: para quem?** Bauru: Canal 6, 2017.

SILVA, Gustavo. J. C.; SILVA, Cléa de L. Avaliação do Ensino Superior no Brasil: o Sinaes sob holofotes! **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, ano 3, n. 7, p. 97-119, 2008.

SILVA, Tomaz T. da. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz T da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas.** 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. *In*: SINGER; André; LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos.** São Paulo: Boitempo, 2016.

SINGER; André; LOUREIRO, Isabel (org.). Elementos para uma cartografia do desenvolvimentismo lulista. *In*: SINGER; André; LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos.** São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUSA, José Vieira de; SEIFFERT, Otilia Maria L. B.; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, p. 19-47, 2016.

SOUZA, Valdinei Costa. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 332-357, 2017.

SUARES, Sergei D. S.; NASCIMENTO, Paulo M. M. Evolução do desempenho cognitivo dos jovens brasileiros no Pisa. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 145, p. 68-87, jan./abr. 2012.

TELES, Gabriel. A conformação neoliberal das políticas educacionais de Ensino Superior no governo Lula. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 2, p. 122-138, abr. 2019.

TOMÁS, Maria Carolina; SILVEIRA, Leonardo Souza; ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley. Fatores associados à percepção de dificuldade da prova do Enade: uma análise a partir das características dos alunos e das instituições de ensino superior. **Educação em Revista**, v. 36, e223426, 2020.

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, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

VERHINE, Robert E.; DANTAS, Lys Vinhaes. A avaliação do desempenho de alunos de educação superior: uma análise a partir da experiência do ENADE. *In*: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 173-200.

VERHINE, Robert E.; FREITAS, A. A. S. M. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 7, p. 16-39, out. 2012.

WEBER, Silke. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, 2010.

ZANFERARI, Talita; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) no campo da Educação Superior**: avanços e/ou recuos. Campinas: Mercado das Letras, 2019.

### **Dissertações e teses**

ALMEIDA, Nikael de Carvalho. **Análise dos determinantes da proficiência dos cursos de Engenharia no Enade 2011 e 2014**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

ALONSO, Denise de Fatima. **O Enade (Exame Nacional de Desempenho Estudantil) e a gestão dos Cursos Superiores de Tecnologia**. 2012 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2012.

AMARAL, Elaine Abrahao. **A dimensão regulatória do Enade na avaliação da educação superior**: suas implicações na gestão e no currículo do curso de Administração da UEG. 2013 139 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

ARAÚJO, Fatima Helena Ramos de. **Determinantes do desempenho dos alunos das instituições de ensino superior brasileiras no Enade 2013**. 2017. 61 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

BEZERRA JUNIOR, Antonio Valdenisio. **Análise das provas do exame da OAB e do Enade dos Cursos de Direito do ano de 2012**: à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom. 2016. 79 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

BORGES, Edna M. **Avaliações externas em larga escala no contexto escolar: percepção dos diretores escolares da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

BRITO, Taina Fernandes de. **Corpo docente: fatores determinantes do desempenho discente no Enade.** 2015 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

COSTA, João Paulo de Castro. **As questões do Enade para a Licenciatura em Física.** 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

CRUZ, A. J. **Desempenho dos alunos no Enade de 2009: um estudo empírico a partir do conteúdo curricular dos cursos de Ciências Contábeis no Brasil.** 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2012.

ESPINOSA, Simone Maria dos. **Licenciatura em História: contribuições, limites e desafios dos professores frente ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade.** 2015. 89 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

FALCÃO, Lena Cavalcante. **Qualidade dos cursos em EaD ofertados no Brasil à luz do Enade no período de 2007 a 2016.** 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

FERNANDES, Alex de Oliveira. **O Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) em Minas Gerais: interfaces entre práticas avaliativas e currículo de História no Ensino Médio.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

FONSECA, Denise Grosso da. **Implicações do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) nos processos avaliativos internos do Curso de Educação Física do IPA.** 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2008.

FREIRE, Luciana Amaral Pereira de. **Avaliação e qualidade no Curso de Pedagogia: os resultados do Enade das universidades privadas da capital paulistana.** 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FREITAS, Antônio Alberto da Silva Monteiro. **Avaliação da Educação Superior: um estudo comparativo entre Brasil e Portugal.** 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

GOMES, Rosilene Cerri Oliveira. **Estudo para análise do desempenho dos estudantes concluintes dos Cursos Superiores de Tecnologia utilizando valor agregado: ENADE 2012.** 2015. 90 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Métodos e Gestão em Avaliação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GUTTERRES, Rafael dos Santos. **Alunos que ingressaram no ensino superior por ações afirmativas apresentam melhor desempenho? Uma análise empregando a decomposição de Oaxaca para o Enade 2012.** 2015. 83 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

LARA, Isabel Cristina Machado de. **Exames nacionais e as “verdades” sobre a produção do professor de Matemática.** 2007. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

LOPES, Fernanda Luzia. **Construção de uma escala de atitudes discente frente ao Enade.** 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade São Francisco, Campinas, 2014.

LOPES, Fernanda Luzia. **Equalização de provas de habilidades acadêmicas: estudos a partir do Enade via TRI.** 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade São Francisco, Bragança Paulista, 2011.

LOPES, Solange Munhoz Arroyo. **O Sinaes, o Enade e a formação geral dos estudantes da educação superior: um estudo de intervenção.** 2016. 162 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

MOTA, Margarete Araújo. **Representações de “outros” nas questões de formação geral das provas do Enade.** 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Luterana do Brasil, Canoas, 2015.

MUNIZ, Anelise Acácia Lima. **O Enade em debate: o estado da questão na produção acadêmica entre 2004 e 2016.** 2018. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

NOGUEIRA, Samantha de Oliveira. **Enade: análise de itens de formação geral e de estatística pela TRI.** Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade São Francisco, São Paulo, 2008.

NOVOSSATE, Suzele. **O Enade e os documentos curriculares: um estudo sobre a formação de professores de Biologia.** 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

OLIVEIRA, Karine Silva. **Avaliação do Exame Nacional de Desempenho do Estudante pela Teoria de Resposta ao Item.** Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade São Francisco, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Mara Janaina Gomes de. **Um perfil de concluintes do curso superior com base no Enade (2005)**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2011.

PAIVA, Giovanni Silva. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade: recortes da Educação Superior presencial e a distância**. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

POLIZEL, Caio Eduardo de Guido. **A representatividade do Enade e sua influência nos fatores críticos de sucesso relacionados à gestão do conhecimento em uma instituição de educação superior privada**. 2009. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade Economia e Finanças, Vitória, 2009.

REIS, Carla de Borja. **O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos Cursos de Física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2009)**. 2009. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Ana Maria de Gois. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes Enade 2008: um estudo sobre o questionário de percepção sobre a prova de pedagogia**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

RODRIGUES, Viviane Aparecida. **Enade: contribuições, avanços e limites do processo de avaliação na formação dos estudantes de graduação**. 2008. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANTOS, Vanessa Galvão dos. **Os impactos do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes do Curso de Pedagogia da Universidade do Estado do Pará**. 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituição de Ensino, Universidade do Estado do Pará, Belém, 2010.

SILVA, A. V. da. **O Enade e os cursos de graduação tecnológica: uma análise das práticas da gestão pedagógica**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVA, Danilo Freitas da. **Efeito do trabalho no desempenho de alunos no Enade**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

SILVA, Francisco de Assis Batista da. **Avaliação de proficiência no ensino médico e de enfermagem: Exame Nacional de Cursos (Provão) versus Exame**

Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007.

SILVA, Marcela Regina Vasconcelos da. **Avaliação de rede no ensino superior:** uma análise da abordagem de gêneros em questões discursivas do Enade. 2009. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

TOLEDO, Jerusa Rodrigues. **A (des)construção do letramento do sujeito-professor-pedagogo no Enade-Pedagogia:** uma análise discursiva. 2013. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade São Francisco, Itatiba, 2013.

VALLUIS, Marcel Andre. O Enade (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) sob a ótica de alunos de Administração. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2014.

WALDRIGUES, Maria Caroline. **Implicações do Enade:** percepção dos coordenadores de cursos de graduação em enfermagem de Curitiba-PR. 2014. 259 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

**APÊNDICE A**  
**Dados da Educação Superior**

**Pesquisas sobre o Enade no Brasil**

<b>Instituição</b>	<b>UF</b>	<b>Rede</b>	<b>Número</b>
USF	SP	Privada	11
UNB	DF	Pública	11
UFC	CE	Pública	6
UCB	DF	Privada	4
UCP	RJ	Privada	4
UFPR	PR	Pública	4
UFSC	SC	Pública	4
USP	SP	Pública	4
UFPE	PE	Pública	3
UFBA	BA	Privada	2
FUCAPE	ES	Privada	2
UNICID	SP	Privada	2
UNIVALI	SC	Privada	2
PUC	RS	Privada	2
UNICAMP	SP	Pública	2
UFU	MG	Pública	2
FURB	SC	Privada	2
UFJF	MG	Pública	2
PUC	GO	Privada	2
UFSCAR	SP	Pública	2
UCAM	RJ	Privada	2
UNISANTOS	SP	Privada	2
UNICSUL	SP	Privada	1
UNESP	SP	Pública	1
UFPI	PI	Pública	1
UEPA	PA	Pública	1
FUMEC	MG	Privado	1
PUC	MG	Privado	1
UNIPLAC	SC	Pública	1
PUC Campinas	SP	Privada	1
UFV	MG	Pública	1
UFRN	RN	Pública	1
UNIVERSO	RJ	Privada	1
UNIVAL	SC	Privada	1
UFPB	PB	Pública	1
UFRJ	RJ	Pública	1
UEL	PR	Pública	1
FAMERP	SP	Pública	1
UFMA	MA	Pública	1
UFPA	PA	Pública	1
UFMG	MG	Pública	1
ULBRA	RS	Privada	1
MACKENZIE	SP	Privada	1
UFF	RJ	Pública	1
UPF	RS	Privada	1
UNEB	BA	Pública	1
UNIFEI	MG	Pública	1
UFRGS	RS	Pública	1
UNITAU	SP	Pública	1
UNIFAE	SP	Pública	1

<b>Instituição</b>	<b>UF</b>	<b>Rede</b>	<b>Número</b>
UFGO	GO	Pública	1
UNIFIEO	SP	Pública	1
UFSM	RS	Pública	1
ITA	SP	Pública	1
FPS	PE	Privada	1
URI	RS	Privada	1
UNOESTE	SP	Privada	1
UCS	RS	Privada	1
UNISINOS	RS	Privada	1
UNIFAC	BA	Privada	1
UEM	PR	Pública	1
FGV	RJ	Privada	1
UENF	RJ	Pública	1
UNIFENAS	MG	Privada	1
UNO CHAPECÓ	SC	Privada	1
UNISO	SP	Privado	1
IDP	DF	Privado	1
UFG	GO	Público	1
FGV	SP	Privado	1
UFES	ES	Pública	1
UNIVAS	MG	Privado	1
URIERECHIM	RS	Privado	1
PUC	SP	Privado	1
UFS	SE	Pública	1
UMESP	SP	Privado	1
UNIEURO	DF	Pública	1
UNIFRA	RS	Privado	1
Total de trabalhos	-	-	132

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

## ANEXO A

## Plano Nacional de Educação/2014-2024

Metas	Estratégias
<p><b>Meta 12</b> – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.</p>	<p>12.19) reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino;</p> <p>12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.</p>
<p><b>Meta 13</b> – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.</p>	<p>13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;</p> <p>13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;</p> <p>13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;</p> <p>13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;</p> <p>13.8) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75% (setenta e cinco por cento), em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 (cinco) anos, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% (sessenta por cento) no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% (setenta e cinco por cento) dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) nesse exame, em cada área de formação profissional.</p>
<p><b>Meta 15</b> – Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste</p>	<p>15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;</p>

<b>Metas</b>	<b>Estratégias</b>
PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares.

Fonte: BRASIL, 2014.