



**A CONDICIONALIDADE DO ESTADO AVALIADOR E SUAS  
IMPLICAÇÕES NA AVALIAÇÃO E A EXPANSÃO MERCANTILIZADA DA  
EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

THE CONDITIONALITY OF THE ASSESSING STATE AND ITS  
IMPLICATIONS IN THE EVALUATION AND MERCANTILIZED  
EXPANSION OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

LA CONDICIONALIDAD DEL ESTADO AVALIADOR Y SUS  
IMPLICACIONES EN LA EVALUACIÓN Y LA EXPANSIÓN  
MERCANTILIZADA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

*Alisson Slider do Nascimento de Paula<sup>1</sup>  
Frederico Jorge Ferreira Costa  
Kátia Regina Rodrigues Lima*

**RESUMO:** O presente trabalho busca analisar as condicionalidades da racionalidade do Estado avaliador para a avaliação da educação superior brasileira. O setor privado/mercantil ganhou espaço no setor estatal, uma vez que o Estado condiciona em sua própria processualidade os mecanismos de *accountability* próprios do mercado internacional. Os procedimentos metodológicos utilizados tratam-se de estudo teórico de cunho bibliográfico e documental, tendo como abordagem de pesquisa qualitativa. Considerou-se que na lógica da avaliação em larga escala seus resultados são eventualmente utilizados para constituição de *rankings* entre instituições, cidades, Estados e países. No âmbito da educação superior esse processo de avaliação dá destaque direto para o ensino supervalorizando-o em detrimento da pesquisa e da extensão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação da educação superior. SINAES. Expansão do ensino superior. Mercantilização do ensino.

**ABSTRACT:** The present work will seek to analyze the conditionalities of the rationality of the evaluating State for the evaluation of Brazilian higher education. The private/commercial sector has gained space in the state sector, since the state conditions in its own processuality the accountability mechanisms of the international market. The methodological procedures used are a theoretical study with a bibliographical and documentary character, with a qualitative research approach. It was considered that in the logic of the large-scale evaluation its results are eventually used to build rankings among institutions, cities, states and countries. In the scope of higher education this evaluation process gives direct emphasis to teaching overvaluing it to the detriment of research and extension.

**KEYWORDS:** Evaluation of higher education. SINAES. Expansion of higher education. Merchantilization of education.

**RESUMEN:** El presente trabajo se buscará analizar las condicionalidades de la racionalidad del Estado evaluador para la evaluación de la educación superior brasileña. El sector privado / mercantil ganó espacio en el sector estatal, ya que el Estado condiciona en su propia procesalidad los mecanismos de *accountability* propios del mercado internacional. Los procedimientos metodológicos utilizados se tratan de estudio teórico de cunho bibliográfico y documental, teniendo como abordaje de investigación cualitativa. Se consideró que en la lógica

Submetido em: 15/10/2017 – Aceito em: 15/02/2018 – Publicado em: 23/02/2018.

© Rev. Inter. Educ. Sup.

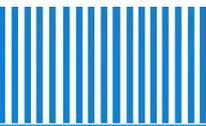
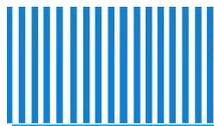
Campinas, SP

v.4

n.2

p.330-346

maio/ago. 2017



de la evaluación a gran escala sus resultados son eventualmente utilizados para la constitución de rankings entre instituciones, ciudades, Estados y países. En el ámbito de la educación superior ese proceso de evaluación da destaque directo a la enseñanza sobrevalorándolo en detrimento de la investigación y de la extensión.

**PALABRAS CLAVE:** Evaluación de la educación superior. SINAES. Expansión de la enseñanza superior. Mercantilización de la enseñanza.

## INTRODUÇÃO

No Brasil a Educação Superior vivenciou várias e profundas metamorfoses, conforme a situação conjuntural política e econômica local e global. Em 1968, em especial, a reforma universitária do regime civil-militar expressou bem os interesses dos setores hegemônicos com este nível de ensino. Esta reforma representou, consoante Martins (2009), a gênese de um tipo “novo” de ensino superior privado <sup>2</sup>na sociedade brasileira. Desde então o setor educacional tem se tornado alvo de interesses mercantis que, por seu turno, foram impulsionados através dos organismos internacionais com seus apontamentos para este nível de ensino, em especial para os países da periferia capitalista.

O setor privado ganhou destaque nesse processo, contudo não se limitou a isso, uma vez que a partir da década de 1990 através da redefinição do papel do Estado a lógica das instituições republicanas no Brasil, em especial as universidades sofreram um aprofundamento na lógica da mercantilização, além da própria reforma da educação superior nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva que implantaram uma miríade de políticas para educação superior.

O Estado ganha uma nova roupagem, condicionando em sua própria processualidade os mecanismos de *accountability* próprio do mercado internacional. Nessa perspectiva, a lógica da avaliação ganha destaque e apropria-se do *modus operandi* do aparelho estatal. Além disso, o setor privado buscou expansão no interior da educação superior através do aumento quantitativo de instituições, cursos, matrículas e formas de corroer as fronteiras entre público e privado.

Em acréscimo, avaliação tem se tornado tema central de grandes debates em escala global, exaltando a temática da avaliação como estratégia política para instigar vivências emancipatórias para o conjunto dos sujeitos sociais. Todavia, o que se põe na ordem do dia é se há uma predominância avaliadora com forte teor tecnicista e contábil desarticulada dos valores sócio-culturais constituídos historicamente pelos setores populares. “O que traduziria

---

<sup>2</sup> Não obstante compreender a necessidade de distinguir de qual tipo de instituição superior privada está dando ênfase, a partir da análise do contexto contemporâneo far-se-á referência ao setor privado/mercantil que possuem interesses de lucros, isto é, com fins lucrativos.

a avaliação em mero controle contábil ao invés da (auto) regulação e controle social” (SOUZA, 2009, p. 17).

O que se pretende aqui é analisar os mecanismos de avaliação da educação superior brasileira e as condicionalidades operadas pelo Estado avaliador e quais os objetivos subjacentes embutidos nesses mecanismos avaliativos. Para o trato metodológico, recorreu-se para uma bibliografia especializada acerca das temáticas utilizadas, além de análise documental fazendo uso das indicações de Evangelista (2012, p. 53) “localizar, selecionar, ler, reler, sistematizar e analisar as evidências contidas nos documentos, relacionando com o aporte teórico organizados”. No limite, o referido trabalho está organizado num primeiro momento na análise da lógica do Estado avaliador e regulador<sup>3</sup> decorrente da concepção neoliberal do capitalismo em crise, por conseguinte, a análise discorre sobre os processos de avaliação da educação superior efetuados pelo SINAES, ENADE, implicando na verificação e identificação do teor da expansão deste nível de ensino.

## ESTADO AVALIADOR/REGULADOR E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Em *Avaliação educacional: regulação e emancipação*, Almerindo Janela Afonso mostra a articulação existente entre Estado, mercado e avaliação. Consoante o autor, uma das estratégias da *nova direita* no processo de desestruturação do Estado-providência, foi a introdução de mecanismos de quase-mercado, com arranjos específicos de acordo com as conjunturas nacionais. Para explicar tal fenômeno, Afonso (1999, p. 139), recorre à definição de Le Grand (1991),

[...] quase-mercados são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São *quase* porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos aspectos a sua representação no mercado.

Mecanismos de quase-mercado, de “liberalização” foram introduzidos também na esfera educacional. Nessa perspectiva, o Estado não perde seu protagonismo. Este é modificado para

<sup>3</sup> No tratamento sobre as concepções de avaliação e regulação, faz-se necessário recorrer à considerações de Perrenoud (1999). O autor assevera que no que tange paradigmas de avaliação dois grupo devem ser considerados: 1) dentro de uma abordagem quantitativa, com enfoque na quantificação e mensuração do desempenho e resultados, decorrendo, deste modo, na possibilidade da hierarquização de excelência; 2) o segundo grupo tende à uma concepção qualitativa, buscando constatar e superar possíveis fragilidades. Com isso o autor destaca que o primeiro grupo corresponde à uma lógica regulatória, ao passo que o segundo grupo possui um enfoque formativo e emancipatório. Portanto, em sentido macro, a lógica da regulação se sobrepõe aos critério de avaliação formativa e emancipatória.

garantir maior regulação e controle mediante a articulação entre financiamento-fornecimento-regulação (AFONSO, 1999). Na prática, o controle se dá por meio da introdução de currículos nacionais e exames padronizados.

Estudos de Mary Henkel, citado por Afonso (1999), referente às mudanças ocorridas nas políticas públicas na Inglaterra, no período de 1983 e 1989, indicam que,

O governo identificou a avaliação como um componente significativo na sua trajetória de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada (HENKEL 1991 *apud* AFONSO, 1999, p. 140).

A avaliação é então concebida como instrumento para aferição de resultados em detrimento da reflexão sobre o processo. A *accountability* (responsabilização ou prestação de contas), manifestação do paradigma econômico, a partir de resultados mensuráveis possibilita a competição entre serviços e a escolha dos consumidores. É um modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado (*market accountability*).

Essa perspectiva de avaliação é própria do Estado avaliador que define a política educativa para os sistemas de ensino a fim de controlar o currículo escolar e seus resultados. Os resultados da avaliação são utilizados para mapear onde o *mercado educacional* deve agir e como agir.

No Brasil, o modelo de Estado avaliador está associado à assunção do neoliberalismo a partir dos anos de 1990. Nesse decênio, a reconfiguração do Estado foi realizada mediante ações dos sucessivos governos — Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e os governos Petistas, Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) respectivamente.

Os governos supracitados, seguindo as orientações do *Consenso de Washington* e dos organismos internacionais (a exemplo do FMI, Banco Mundial, OCDE), põem em prática medidas draconianas de privatização do patrimônio público, desregulação da economia, ajuste fiscal, liberalização financeira, abertura comercial, dentre outras.

No governo de Fernando Henrique Cardoso essas medidas são aprofundadas e é criado o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) que reconfigura o Estado em quatro setores e define as atividades que são exclusivas do Estado bem como aquelas que não lhe são exclusivas, cabendo assim a participação do mercado ou quase-mercado.

As políticas de avaliação em larga escala tendo como objetivo o controle e a gestão de resultados é impulsionada nesse cenário. Na educação superior, o exemplo mais emblemático foi o Exame Nacional de Curso-ENC mais conhecido como Provão. Para melhor

compreensão da implementação dessa perspectiva de avaliação, precisar-se-á situar historicamente as experiências avaliativas no Brasil a partir de 1990.

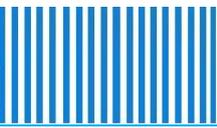
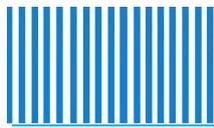
No governo Itamar Franco, vice e sucessor de Collor de Melo que havia passado por um processo de *impeachment*, acontece a primeira experiência de avaliação institucional — o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). O Programa contou com a adesão de, pelo menos, 71 universidades que enviaram projetos de avaliação para a Comissão Nacional de Avaliação (CNA). Contou com financiamento do MEC, o que impulsionou sua expansão. Ristoff (1996) destaca que alguns princípios norteadores estavam presentes na concepção do PAIUB: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

O Decreto nº 2.026/96 estabeleceu os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior a partir da análise: a) dos indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior; b) da avaliação do desempenho individual das Instituições de Educação Superior (IES), realizada por comissão externa; c) das condições de oferta dos cursos (organização didático-pedagógica; adequação das instalações físicas; existência de laboratórios, oficinas e outros ambientes necessários para o desenvolvimento do currículo; qualificação do corpo docente; adequação da biblioteca e seu acervo, funcionamento e ambiente) e dos resultados do Exame Nacional de Cursos (Provão), realizada por comissões de especialistas de ensino; d) avaliação dos programas de mestrado e doutorado.

Os indicadores de desempenho global, definidos no Art 3º, incisos I a XI do referido decreto compreendiam

I- taxas de escolarização bruta e líquida; II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; III - taxas de evasão e de produtividade; IV - tempo médio para conclusão dos cursos; V - índices de qualificação do corpo docente; VI - relação média alunos por docente; VII - tamanho médio das turmas; VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; IX - despesas públicas, por aluno no ensino superior público; X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado; XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores. (BRASIL, 1996, s.p.).

Embora o decreto afirmasse que a comissão externa levaria em conta a auto-avaliação das IES, na prática, esta não foi observada e o peso da avaliação foi centrado nos resultados do exame e nas condições de oferta, configurando-se assim como heteroavaliação com propósito de controle, regulação e performatividade. A performatividade foi impulsionada com ajuda da grande mídia e a construção dos *rankings* que, coerente com o *ethos* mercantil, estabelecia uma espécie de *accountability* (prestação de contas) aos consumidores do serviço educacional.



Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador — preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) — e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. (AFONSO, 1999, p. 141).

Essa lógica se efetiva no panorama da educação superior através de seu sistema de avaliação que, através das diversas mediações via racionalidade neoliberal, subordina-se à lógica da regulação em tempo de mercantilismo desacerbado.

## OS MECANISMOS DE REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO TÉCNICO/CONTÁBEIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surgiu em 2004, com a aprovação da Lei nº. 10.861, coordenado pela Comissão de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Esse processo integra três modalidades de avaliação, de acordo com Lacerda, Ferri e Duarte (2016, p. 976), “a AVALIES, processo de avaliação institucional conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA) e comissões externas; a ACG – Avaliação dos Cursos de Graduação; e, o ENADE, o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes”.

O SINAES surge, de modo inédito, como um sistema de avaliação da educação superior brasileira, sistematizando sob sua tutela três tipos de procedimentos que se complementarizam na organização da avaliação:

[...] a avaliação por pares para os cursos, estabelecida por meio da ACG; a avaliação somativa do processo de ensino, configurada no desempenho dos alunos no ENADE; e a avaliação formativa de toda a instituição, por meio do processo contínuo de autoavaliação dirigido pela CPA, a AVALIES. Tais avaliações ocorreriam em ciclos que se combinariam: ENADE e ACG em ciclos trienais estabelecidos por área de conhecimento e a AVALIES em um ciclo menos bianual com a elaboração de relatórios parciais e anuais intercalados. Parte desse processo avaliativo seria utilizada para regulação da educação superior, e o sistema se autorregularia a partir da integração das três modalidades, providas da meta-avaliação (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016, p. 976).

Ristoff e Giolo (2006), consideram que a ACG é erigida como um instrumento que privilegia a concepção de avaliação num contexto em que já há uma processualidade avaliativa, contudo, sem efetiva operacionalidade. A lei nº. 10.861 considera no seu art. 4º que o mecanismo de avaliação dos cursos busca identificar as condições do ensino que estão sendo propiciadas aos alunos, sobretudo, no que tange à identificação do perfil do corpo docente e da infraestrutura da instituição.

O quadro 1 busca identificar os instrumentos de avaliação que compõem o SINAES, destacando, deste modo, seus procedimentos e resultados:

## Quadro 1. Elementos constitutivos do SINAES

	Instrumentos avaliativos	Procedimentos	Resultados
SINAES	*Avaliação Institucional	*Auto-avaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, análise das dimensões definidas pela lei que regulamentou o SINAES *Avaliação Externa – avaliação in loco realizada por comissões designadas pelo INEP, incluindo: - Análise da documentação institucional; - Análise do auto-estudo; - Análise de informação pelos outros instrumentos; - Visita.	Elaboração de relatórios; Divulgação dos resultados; Elaboração de um balanço crítico; Relatório das Comissões enviado à CONAES para parecer conclusivo que posteriormente deverá ser encaminhado à SESU para fins de regulação.
	*Cursos de graduação	*Preenchimento formulário eletrônico, composto por três grandes dimensões: a qualidade do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas, com ênfase na biblioteca. * Visitas in loco de comissões externas.	Relatório das avaliações dos cursos de graduação. Reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, representando uma medida necessária para a emissão de diplomas.
	*Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)	*Teste composto de questões de múltipla escolha e discursiva; *Questionário sobre a percepção dos alunos sobre o exame; *Questionário sócio-econômico-educacional o aluno; * Questionário respondido pelo coordenador do curso submetido à avaliação.	Resumo técnico; Relatório de curso; Relatório de IES; Relatório de Síntese; Boletim Individual de Desempenho; Conceito Preliminar de Curso.

Fonte: Rodrigues (2008); Rodrigues e Peixoto (2009).

No que diz respeito à avaliação dos estudantes, esse processo se efetua através do ENADE, no qual é aplicado à alunos dos cursos de graduação em seu último ano de curso. Esta avaliação se “expressa por meio de conceitos, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento, com o objetivo de expressarem com maior fidedignidade o desempenho dos alunos” (CANAN; ELOY, 2016, p. 622). Este programa está atrelado ao SINAES como peça chave no sistema de avaliação da educação superior brasileira.

Algumas transformações foram realizadas no SINAES na finalização do primeiro ciclo em 2007, tais transformações se deram em função do seu *modus operandi* encontrar diversos entraves além da dificuldade da superação destes problemas, logo, os estudantes concluintes se deparavam com uma expressiva quantidade de exames no ENADE. Em acréscimo, as demais modalidades de avaliação do SINAES, AVALIES e ACG, não obtiveram desempenho positivo na integração das modalidades decorrendo, por seu turno, na redução do ACG em prol do ENADE. No que diz respeito ao AVALIES, esta modalidade obteve apreciação externa apenas como um relatório que subsidia o recredenciamento das IES. “Tem-se com isso a redução da avaliação para se adequar a premência da regulação, dificultada pelo universo de IES com o crescente aumento do número de cursos de graduação e de alunos” (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016, p. 976).

Nesse sentido, o ENADE ganha centralidade na interação com as demais modalidades de avaliação do SINAES, pois através desse programa e com a inserção do Índice Geral de Cursos (IGC)<sup>4</sup>, os resultados são sistematizados em dados e disponibilizados ao interesse público em função da política transparente do ENADE, com isso, a grande mídia pode se apropriar desses dados para construir e publicar *rankings* de cursos e IES que dependem diretamente do desempenho do estudante ao realizar o exame. Destarte, essa metodologia se concentra explicitamente na lógica da predominância técnica e contábil da avaliação centrada nos três *Es*: Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Seguindo nesse itinerário reflexivo, outra lógica crucial para se questionar se trata do processo de *acreditação/avaliação*<sup>5</sup> que está diretamente articulado com o intento dos organismos internacionais sob um viés da racionalidade neoliberal a partir da lógica da mundialização do capital. A proposta brasileira para esse processo está atrelada com a proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES)<sup>6</sup>, que para Barreyro (2015, p. 6),

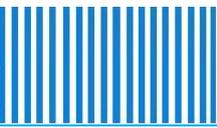
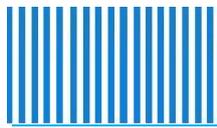
[...] pode ser entendida desta perspectiva de relações entre as políticas nacionais e as globais. Tanto as práticas da União Europeia propagadas pela ENQA, quanto as do ARCU-SUR, requerem de uma agência de acreditação. O Brasil não tem e realiza essas funções por meio de diversos órgãos da estrutura do Ministério da Educação. O INSAES está atravessado por essa conjuntura, porém não é gerado diretamente por ela. Isso fica claro ao analisar o projeto de criação em que se verificam os traços da política de educação superior no país, mais regulatória do que avaliativa, diferentemente das agências de avaliação em versões europeias e latino-americanas.

Algumas redes de agências, associadas à instituições operacionalizam sua prática num modo perspicaz de preconizar e condicionar processos avaliativos, como a Rede Internacional de Agências de Garantia de Qualidade da Educação Superior – *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* – (INQAAHE) além de outras redes que estão situadas nas demais localidades em escala global.

<sup>4</sup> O IGC se trata de um indicador no qual pretende expressar a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu de uma instituição de educação superior. É lícito ressaltar que, o IGC necessita da média do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e da média dos conceitos dos cursos de mestrado e doutorado através do modelo CAPES de avaliação.

<sup>5</sup> Ainda que existam distinções pontuais na lógica da acreditação e da avaliação, neste momento ambas estão constituindo uma única categoria porque fazem uso dos mesmos processos: avaliação institucional e dos cursos, com auto-avaliação e avaliação externa. Além disso, especificamente a acreditação tem função de averiguar se a IES ou curso está cumprindo ou não os requisitos previamente estabelecidos.

<sup>6</sup> No que diz respeito ao Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), trata-se de um Projeto de Lei (PL n.º. 4.372/12) que atualmente encontra-se em tramitação aguardando aprovação da Câmara dos Deputados e posteriormente do Senado Federal. Essencialmente, com base no art. 3º deste PL, o INSAES busca aproximar as instâncias da avaliação e da regulação para que seja um processo articulado. Todavia, o que se apresenta no sistema de avaliação atual, bem como na literatura acerca da avaliação é a predominância da lógica da regulação sobre a avaliação.



Com isso, tanto a acreditação quanto os *rankings* possuiriam limites no que tange à garantia da qualidade. O processo de acreditação das instituições e cursos circunscreveriam a atuação para determinar “a aptidão ou não para funcionamento, com poucas consequências para a melhoria da qualidade: apenas serviria para certificar que um curso ou instituição tem as condições mínimas para funcionar” (BARREYRO, 2015, p. 10). Concernente aos *rankings* internacionais, estes buscam verificar a excelência das instituições de pesquisa por todo o território global e não necessariamente todas as instituições. Assim, engendra-se um grande déficit de informações acerca do ensino e da aprendizagem em dimensão planetária, num contexto de massificação do ensino superior (OCDE, 2013).

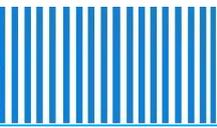
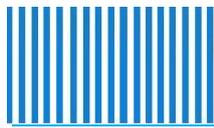
Foi no interior da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que os ministros da educação dos países que a compõem – na busca de um instrumento de avaliação da aprendizagem na educação superior decorreu na proposta da criação do *Assessment of Higher Education Learning Outcomes* (AHELO)<sup>7</sup>, na sua tradução: “Avaliação e Resultados de Aprendizagem da Educação Superior”, esta seria “uma avaliação direta do desempenho dos alunos em nível global e válida em diversas culturas, línguas e diferentes tipos de instituições” para que assim eles compreendam “o que sabem e o que podem fazer após a graduação” (OCDE, 2013, s.p.).

A Educação Superior no Brasil não se diferenciou, nas últimas décadas, do que preconiza as concepções dominantes globais acerca da adaptação destes sistemas de formação dos países dependentes às políticas e processos de avaliação. Nessa acepção, compreende-se que a partir das orientações dos organismos internacionais concebe-se um padrão dependente de educação superior que, por seu turno, possui um processo de avaliação/regulação correspondente à sua cultura de avaliação institucional.

No limite, o SINAES passou por um processo de inversão de sua lógica primaz. A autoavaliação – quando o SINAES foi implementado – deveria ser o eixo final para os diversos processo avaliativos, nesse momento, o julgamento dos elementos dos processos de avaliação seriam possíveis. Todavia, a centralidade do ENADE foi destacada no sistema de avaliação e da própria regulação. Com efeito, o ENADE obtendo destaque nos marcos regulatórios condicionou o *modus operandi* das IES brasileiras, caracterizando, deste modo, a avaliação calcada num modelo de *accountability*.

A noção de *accountability* está articulada de modo indissociável da lógica do SINAES. Lacerda, Ferri e Duarte (2016, p. 988) reconhecem que,

<sup>7</sup> Barreyro (2015, p. 11) alega que a proposta do AHELO foi desenvolvida por “especialistas internacionais em avaliação em larga escala transnacional e foram realizados, entre 2010 e 2012, Estudos e Viabilidade pelo Consórcio AHELO da [OCDE], financiado por diversas entidades”.



A dimensão de prestação de contas foi reconhecida pela publicação do CPC dos cursos e do IGC das IES, seus ranqueamentos derivados e da justificação da IES em relação a cursos com baixo desempenho [...] Adicionam-se a isto a distribuição de bolsas do Programam Universidade para Todos – ProUni, do governo federal, para o qual é necessário um conceito de curso (seja ENADE, CPC ou CC) no mínimo de 3 para que possa ser beneficiado.

A centralidade do exame de desempenho é base para os marcos regulatórios das IES, este processo assemelha-se ao *Programme for International Student Assessment* – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – (PISA), além, também, de a lógica do SINAES decorrer na constituição de *rankings* através dos resultados divulgados pelo IGC. Os critérios que constituem o arcabouço da avaliação educativa no interior da racionalidade neoliberal, tratam-se de indicadores e parâmetros para a avaliação numa fase classificatória, que seja comparativa, bem como escalonal, com isso, o SINAES apropria-se desses critérios sem definir explicitamente o real significado de qualidade que busca melhorar da educação superior brasileira.

## A EXPANSÃO MERCANTILIZADA E SUAS BASES CONDICIONANTES

A lógica avaliativa em que se expressa o SINAES não é algo isolado, que parte de si mesmo como finalidade em si próprio. Todavia, parte de um contexto em que os interesses privados/mercantis se expressam como hegemônicos. Esses interesses se manifestam diretamente com a expansão da educação superior brasileira.

A expansão da educação superior se efetua em circuitos históricos no Brasil, que inicia-se a partir da reforma de 1968, no regime Civil-Militar, na qual deu ênfase para a privatização da educação superior brasileira, nesse contexto, as primeiras experiências começaram exercer sua processualidade. Ademais, após a redemocratização da república, a educação superior vivencia diversas reformas, passando desde o governo Cardoso com o grande aumento de Instituições Privadas de Educação Superior (IPES), ademais, nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, programas foram instituídos para as instituições públicas como para as IPES que, assim expressaram, de forma concreta, a diluição dos limites entre o público e o privada, tendo predomínio os interesses mercantis. Ainda que tenha havido expansão no setor público, a privatização permeou e permeia esse espaço com os contratos de gestão, com a cobrança de taxas além da própria venda de cursos pagos na pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* com os mestrados e doutorados profissionais.

A *forma* como a expansão da educação superior se efetua no Brasil se dá de modo semelhante dos países centrais e periféricos, este processo envolve, entre outras coisas, a relação envolvendo a regulação estatal e a cultura de avaliação institucional.

Cabe frisar que para que possa ser exequível identificar os problemas decorrentes dessa relação e suas implicações para a qualidade do sistema de educação superior, conforme salienta Sguissardi (2008), é preciso caracterizar, ainda que breve, o modelo de expansão deste subsistema de educação no Brasil, bem como verificar a compreensão acerca da regulação e os pressupostos da avaliação e auto-avaliação nas IES.

[...] o Conceito Preliminar de Cursos – CPC e o Índice Geral de Cursos das Instituições de Educação Superior – IGC é apenas um exemplo de certo modelo de regulação que contradiria frontalmente um dos objetivos básicos do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior – SINAES, isto é, a gradativa implantação da cultura de avaliação nas IES. O ranking das IES dos países – que decorre da aplicação do IGC – divulgado “com festa” pela grande mídia poucos dias após a criação deste índice, está sendo visto por muitos especialistas que ajudaram a elaborar e implantar o SINAES como sua mais completa negação. (SGUISSARDI, 2008, p. 857-858).

Nesse processo, compreende-se uma predominância neopragmática que supervaloriza a competição mercantil que, por seu turno, engoliu a lógica da regulação e avaliação da educação superior brasileira fazendo uso do subterfúgio da *avaliação de sua qualidade*. Todavia, como conceber qualidade num subsistema o qual passou por um processo de expansão predominantemente privado/mercantil? Ora, não obstante as políticas para as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) através do Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (REUNI)<sup>8</sup>, que proporcionaram expansão nas instituições públicas, o setor privado foi privilegiado a partir de programas que dilaceraram os limites entre o público e o privado, como o Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>9</sup> e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)<sup>10</sup>, que – na lógica do discurso oficial – ofertam vagas públicas no setor privado/mercantil<sup>11</sup>.

Na tabela 1, ver-se-á que a expansão se realizou exponencialmente no setor privado/mercantil, ainda que haja vestígios expansivos nas instituições públicas, em especial nas IFES, contudo, não passaram de medidas paliativas e cheias de contradições.

<sup>8</sup> Decreto nº. 6.096.

<sup>9</sup> Lei nº 11.096/05. O ProUni atende às instituições privadas/mercantis que a ele aderirem, garantindo a estas instituições isenções fiscais: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Imposto de Renda de Pessoa Jurídica; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

<sup>10</sup> O FIES criado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mais especificamente em 1999, possuindo as mesmas fontes de verbas do Programa de Crédito Educativo para Crianças Carentes (CREDOC), por meio da MP nº 1.827/99, na qual foi oficializada pela Lei nº 10.260/01, de 12 de julho de 2001. Destarte, a lógica privatista não só foi mantida, como também foi ampliada, seguindo dando prejuízos aos cofres públicos.

<sup>11</sup> A oferta de vagas públicas no setor privado/mercantil está alinhado às sugestões e orientações dos organismos internacionais quando denotam para a perspectiva que a Educação Superior deve ser ofertada pela iniciativa privada, e que o Estado financiar universidades públicas estaria financiando as pessoas erradas, pois – para o Banco Mundial – a universidade periférica é elitista. Deste modo, as ditas “vagas públicas” seriam uma forma do Estado estar financiando as pessoas oriundas dos setores populares. Todavia, o montante de recursos públicos injetado pelo Estado nas IPES através do FIES, bem como os gastos tributários da União com o ProUni poderiam estar sendo direcionado para as IES públicas.

**Tabela 1.** Expansão da quantidade de IES – Conforme categoria administrativa (2009-2016)

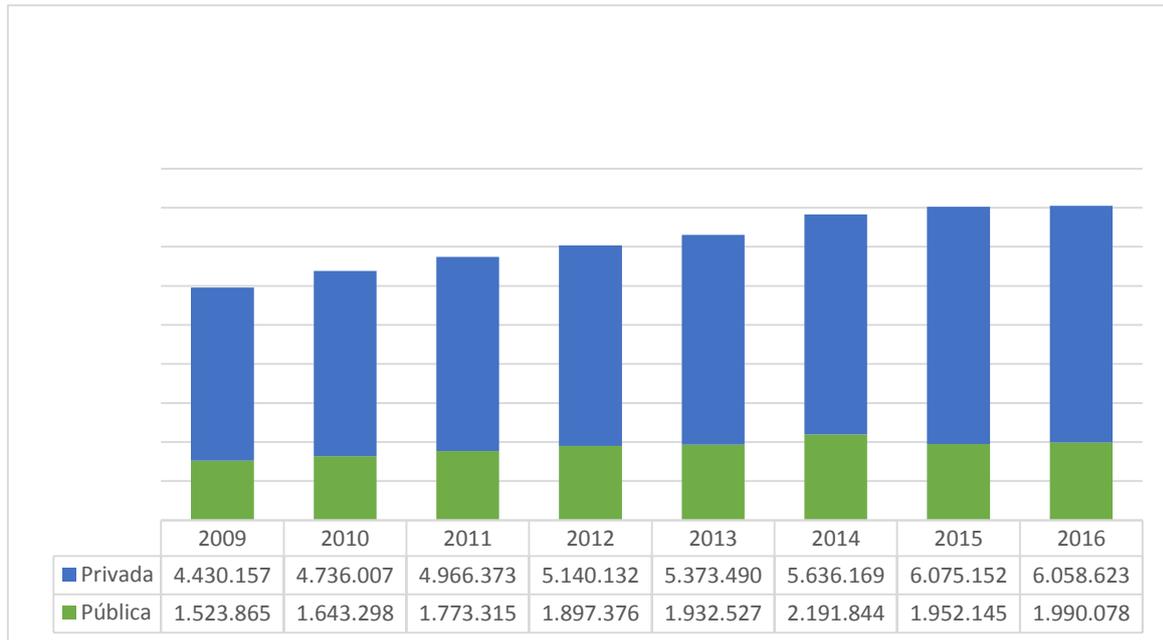
Ano	Municipal	Estadual	Federal	Total de Públicas	Privadas
2009	67	84	94	245	2.069
2010	71	108	99	278	2.100
2011	71	110	103	284	2.081
2012	85	116	103	304	2.112
2013	76	119	106	301	2.090
2014	73	118	107	298	2.070
2015	68	120	107	295	2.069
2016	66	123	107	296	2.111
<b>Δ 2009-2016</b>	<b>-1,49%</b>	<b>46,43%</b>	<b>13,83%</b>	<b>20,82%</b>	<b>2,03%</b>

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP/MEC, 2013; 2014;2015;2016).

No tratamento da tabela 1, compreende-se que no período de 2009 a 2016 houve um crescimento no quantitativo de IES no Brasil da ordem 4,02%, contudo, há um crescimento superior por parte das IES públicas quando constata-se um crescimento relativo de 20,82%, sendo que houve uma queda na ordem de 1,49% nas IES municipais, em contrapartida, as IES estaduais obtiveram um crescimento relativo à 41,67%, ao passo que as IFES tiveram um crescimento da ordem dos 12,77%. No que tange às IPES, houve um crescimento mínimo de 2,03%. No entanto, a grande diferença que expressa na quantidades de IES está centrada na quantidade de IES públicas em comparação com as IPES. As IES públicas representam apenas 12,29% da quantidade total de IES, o que evidencia uma grande assimetria envolvendo o setor público estatal e o setor privado-mercantil, logo, este último concentra 87,71% do total de IES no Brasil.

Essa lógica de expansão desenfreada da quantidade de IES, evidencia, de acordo com Chaves (2010), um verdadeiro processo de expansão da privatização e da mercantilização da educação superior brasileira. Ainda que hajam taxas crescentes superiores da parte das IES públicas, as IPES determina 87,71% da quantidade de IES. Esse processo possibilita o encaminhamento na venda de cursos de graduação e pós-graduação em modalidades presencial e a distância através do EaD, além da própria diversificação institucional que corrói os limites entre o público e o privado e possibilita a inserção de recursos públicos no setor privado, com o subterfúgio de oferta de vagas públicas pelo setor privado.

Com efeito, essa lógica é ratificada com mais precisão a partir da análise da quantidade de matrículas discente, o gráfico 1 trata de expor os dados, referente ao mesmo período analisado na tabela 1, por categoria administrativa:

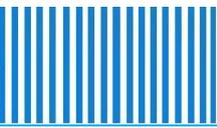
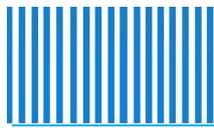


**Gráfico 1.** Quantidade de matrículas discentes na modalidade graduação – Conforme categoria administrativa (2009-2013).

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP/MEC, 2013; 2014;2015;2016).

A partir dos dados expostos no gráfico 1, compreende-se que de 2009 à 2016 houve uma expansão de quantidade de matrículas discentes no nível de graduação na educação superior brasileira. No que diz respeito às IES públicas, obteve-se, no período em análise, um crescimento de 30,59% de matrículas nas modalidades presencial e a distância. As IPES, por seu turno, obtiveram um crescimento no percentual de matrículas da ordem de 36,76%, compreendendo tanto IPES sem fins lucrativos, assim como às IPES privadas/mercantis. Não obstante o crescimento no número de matrículas obter percentual muito próximo do das IPES, quando lança-se olhos para quem concentra mais matrículas em sua totalidade, é nítido a maior concentração de matrículas nas IPES, obtendo uma dinâmica de 75,28%, ao passo que as IES públicas detêm apenas 24,72% do total de matrículas discentes.

Essa lógica se mostra como grande obstáculo na tentativa de identificar qual o padrão oficial de qualidade da educação superior, pois a expansão operada no Brasil mostra-se dentro de uma grande tendência privatista, portanto, uma *expansão mercantilizada*. Além disso, a lógica da expansão mercantilizada esteve calcada nas orientações dos organismos internacionais. Ora, não é por menos que a OCDE apresentou o *AHELO* dentro de uma concepção similar ao *Programme for International Student Assessment (PISA)* – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes –. O PISA é coordenado pela OCDE e busca realizar uma avaliação comparada com os estudantes concluintes da educação básica. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Assim, esse movimento busca empreender um modelo de política de



avaliação de alcance global e que seja exequível a construção de rankings internacionais, além dessa lógica estar calcada na noção de *accountability*.

Esses programas funcionam como processo de avaliação em larga escala, onde seus resultados são eventualmente utilizados para constituição de rankings entre instituições, cidades, Estados e países. No âmbito da educação superior esse processo de avaliação dá destaque direto para o ensino supervalorizando-o em detrimento da pesquisa e da extensão. Nesse sentido, essa processualidade empenha-se na obtenção de informações circunscritas e simplificadas; o sistema avaliativo como está sendo operacionalizado implica severos impactos na autonomia institucional e acadêmica; implicações também no que diz respeito à padronização em escala global dos cursos.

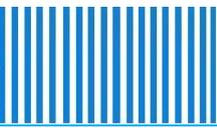
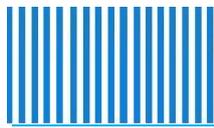
Uma avaliação global da educação superior aplicada em cursos de graduação é algo de interesse do sistema de metabolismo do capital que é potencializado por meio das orientações do BM, OCDE e outros organismos internacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou expor algumas considerações acerca da lógica do Estado avaliador que decorre de uma concepção neoliberal, além do sistema de avaliação da educação superior, dando ênfase no SINAES, ENADE e no sistema de acreditação internacional e avaliação internacional que se operacionaliza através a efetivação do *AHELO*. Cabe frisar que a processualidade destes elementos sofreram forte influência dos apontamentos dos organismos internacionais, sobretudo, o próprio processo de avaliação calcada numa lógica de *accountability* e na expansão mercantilizada da educação superior brasileira.

Em síntese, a avaliação como instrumento que aferi a qualidade da educação merece atenção especial, e além de ser constantemente analisada, merece também ser avaliada. O SINAES com seu sistema de índice se mostra como impróprio e incoerente, logo, desconsidera as especificidade de uma instituição para outra, além de desconsiderar as especificidade locais e regionais. A preconização por avaliação institucional, interna e externa, que as instituições adequem-se às orientações internacionais, desconsideram, na essência, a realidade concreta das instituições.

Sendo assim, no que tange à expansão da educação superior brasileira, esta não se enquadra com a lógica da democratização deste nível de ensino, logo esse processo se caracteriza como um processo de massificação. Os interesses privados/mercantis se sobrepõem aos dos setores populares, a oferta dos serviços educacionais são cruciais para o sistema de capital, pois a



educação superior no contexto da financeirização se caracteriza como nicho mercantilista altamente rentável.

Portanto, compreende-se a necessidade de problematizar a processualidade do SINAES, bem como sua lógica de *accountability* condicionada pela lógica do Estado avaliador e levar a cabo o debate da necessidade de constituir um sistema de avaliação da educação superior em que suas bases sejam construídas pela participação popular, em que a complexidade das relações humanas, bem como as reflexões, vivências e juízos de valores historicamente acumulados pelos indivíduos sejam bases para a avaliação.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educ. Soc.**, Campinas, v.20, n.69, p.139-164, 1999.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Educação superior, internacionalização e qualidade: AHELO, ENADE global ou PISA da educação superior?. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37.,2015. **Anais do...** Florianópolis. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 2.026**, de 10 de outubro 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Legislação, Brasília, DF, 10 out. 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2026.htm) >. Acesso em: 15 out. 2017.

CANAN, Silvia Regina; ELOY, Vanessa Taís. Políticas de avaliação em larga escala: o ENADE interfere na gestão dos cursos? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, 2016. Disponível em: < <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/8996/5250> >. Acesso em: 19 fev. 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, 2010. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000200010&lng=en&nrm=iso) >. Acesso em 21 fev. 2018.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: RONALDO M. L. Araújo; DORIEDSON, S. Rodrigues. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012, p. 52-71.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - Inep. **Censo da Educação Superior 2013**. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> >. Acesso em: 12 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - Inep. **Censo da Educação Superior 2014**. Brasília, DF: Inep, 2014. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> >. Acesso em: 11 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - Inep. **Censo da Educação Superior 2015**. Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> >. Acesso em: 11 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - Inep. **Censo da Educação Superior 2016**. Brasília, DF: Inep, 2016. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> >. Acesso em: 11 out. 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**, Campinas, v.21, n.3, p.975-992, 2016.

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, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Assessment of Higher Education Learning Outcomes Feasibility Study Report**. v.1 – Desing ande implementation Executive Summary, OCDE, 2013.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Princípios do programa de avaliação institucional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, SP, v.1, n.1, 1996.

RISTOFF, Dilvo Ilvo; GIOLO, Jaime. O SINAES como sistema. **RBPG**, Brasília, v. 3, n. 6, 2006.

RODRIGUES, Viviane Aparecida. **Enade: contribuições, avanços e limites do processo de avaliação na formação dos estudantes de graduação**. 2008. 153 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação: conhecimento e inclusão social. 2008.

RODRIGUES, Viviane Aparecida; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Desvendando a caixa preta do Enade: considerações sobre o processo de avaliação. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 18, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação estatal versus cultura de avaliação institucional?. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v.13, n.3, p.857-862, 2008.

SOUZA, Lanara Guimarães. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: Lordêro, J. A. C. Dazzani, M. V. (Org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, p. 17-29, 2009.

---

<sup>i</sup> **Sobre os autores**

***Alisson Slider do Nascimento de Paula***

E-mail: [alisson.slider@yahoo.com](mailto:alisson.slider@yahoo.com) / ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6356-3773>

Universidade Estadual do Ceará – Brasil

Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Ceará [UECE].

***Frederico Jorge Ferreira Costa***

E-mail: [frederico.costa@uece.br](mailto:frederico.costa@uece.br) / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8357-4557>

Universidade Estadual do Ceará – Brasil

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará [UFC].

***Kátia Regina Rodrigues Lima***

E-mail: [kareli20042004@yahoo.com.br](mailto:kareli20042004@yahoo.com.br) / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9132-9551>

Universidade Regional do Cariri – Brasil

Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos [UFSCar].