



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO**

ELAINE CRISTINA NAVARRO

**ENADE DE PEDAGOGIA: QUESTÕES DISCURSIVAS E AS COMPETÊNCIAS
DAS DIRETRIZES
CURRICULARES NACIONAIS (2006)**

**GOIÂNIA – GO
2020**



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO**

ELAINE CRISTINA NAVARRO

**ENADE DE PEDAGOGIA: QUESTÕES DISCURSIVAS E AS COMPETÊNCIAS
DAS DIRETRIZES
CURRICULARES NACIONAIS (2006)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Doutorado) em Educação, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais.

Orientadora: Prof^a. Dra. Iria Brzezinski

**GOIÂNIA – GO
2020**

N322e Navarro, Elaine Cristina

Enade de pedagogia : questões discursivas e as competências das diretrizes curriculares nacionais, 2006 / Elaine Cristina Navarro.-- 2020.

179 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês

Tese (doutorado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades, Goiânia, 2020

Inclui referências: f. 161-179

1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). 2. Educação - Estudo e ensino. 3. Ensino superior - Currículos. I.Brzezinski, Iria. II.Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Educação - 2020. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 378.016(043)



**PUC
GOIÁS**



ENADE DE PEDAGOGIA: QUESTÕES DISCURSIVAS E AS COMPETÊNCIAS DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS (2006)

**Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás,
aprovada em 25 de junho de 2020.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Iria Brzezinski / PUC Goiás

Prof. Dra. Denise Silva Araújo / UFG

Prof. Dr. Cristiano Alexandre dos Santos / UEG

Prof. Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita / PUC Goiás

Prof. Dr. Antônio da Silva Menezes Júnior / PUC Goiás

Prof. Dra. Teresa Cristina Barbo Siqueira / PUC Goiás

Prof. Dra. Solange Martins Oliveira Magalhães / UFG

AGRADECIMENTOS

A trajetória que me fez chegar até aqui está repleta de histórias boas e também de adversidades, mas foi através de todas elas que aprendi a me erguer e seguir sempre. Aprendi, acima de tudo, que ninguém é mais responsável do que eu mesma por meu caminhar. Dessa forma, fui corajosa, talvez até um pouco atrevida, na decisão de seguir e aqui estou, mais madura, mais destemida. E é ao enriquecimento dessa jornada que me curvo com o coração grato às pessoas que fazem a diferença em minha jornada:

A minha mãe, que além de acreditar nos meus sonhos, sempre me apoiou nas formas possíveis para que eu pudesse realizá-los.

Ao meu esposo e filho pela compreensão da ausência constante. Quero dizer que essa conquista não é só minha, mas nossa! Tudo que consegui só foi possível graças ao amor, apoio e dedicação que vocês sempre tiveram por mim.

Aos meus avós maternos (*in memoriam*), que sempre me ensinaram a agir com respeito, simplicidade, dignidade, honestidade e amor ao próximo.

As minhas tias, tios, primas e amigos que dividem comigo cada pequena conquista e torcem por mim de maneira incansável, mesmo quando não estão por perto. Que sempre entenderam a minha recusa aos compromissos familiares durante todos os anos do doutorado.

Aos meus colegas de trabalho, pelo apoio e incentivo incondicional. Acima de tudo por compreenderem o quanto esta caminhada foi importante e o quanto foi desafiadora, entendendo meus momentos de afastamento e imersão nos estudos.

Não poderia de maneira nenhuma, deixar de expressar um agradecimento muito especial a minha querida orientadora Dr^a Iria Brzezinski, a quem devo, sobremaneira, esta conquista, pois ela depositou confiança em minha capacidade como pesquisadora e com muita paciência e generosidade compartilhou comigo seus conhecimentos. Tenho muito orgulho em dizer que fui sua orientada. Muito obrigada Professora Iria, este foi um projeto de vida que não fiz sozinha e que graças a sua parceria consegui ir em frente e comemorar a conquista deste título. Agradeço por todos esses anos de orientação e cuidado que, sem dúvida, foram essenciais na realização deste sonho. Obrigada por acreditar que eu era capaz e nunca ter desistido de mim!

Por fim, agradeço aos meus professores da vida toda, guerreiros incansáveis por tudo que representam enquanto educadores.

Chega um momento em sua vida, que você sabe: Quem é imprescindível para você, quem nunca foi, quem não é mais, quem será sempre!

Charles Chaplin

EPÍGRAFE

TRADUZIR-SE

Uma parte de mim

É todo mundo:

Outra parte é ninguém: Fundo sem fundo.

Uma parte de mim É multidão:

Outra parte estranheza E solidão.

Uma parte de mim Pesa, pondera:

Outra parte Delira.

Uma parte de mim É permanente:

Outra parte Se sabe de repente.

Uma parte de mim É só vertigem:

Outra parte, Linguagem.

Traduzir-se uma parte Na outra parte - que é uma questão de vida ou morte –
será arte?

FERREIRA GULLAR

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

Gráfico 1 – Matrículas no Ensino Superior nas Redes Pública e Privada	33
Gráfico 2 – Matrículas de Ingressantes no Ensino Superior nas Modalidades Presencial e a Distância 2008 – 2018.....	34
Gráfico 3 – Número de Matrículas de Ingressantes em Cursos de Graduação por Categoria Administrativa no Brasil entre 2005 e 2015.....	48
Gráfico 4 – Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Modalidade de Ensino 2007- 2017.....	83

Quadros

Quadro 1 - Levantamento de Dissertações e Teses – 2014 a 2018.....	19
Quadro 2 - Divisão dos Centros de Pesquisa do INEP.....	93
Quadro 3 - Diretores e Presidentes do INEP.....	97
Quadro 4 - Divisão da História do INEP	100
Quadro 5 - Comparativo PROVÃO – ENADE.....	113
Quadro 6 - Distribuição das Questões Discursivas e Objetivas, de Formação Geral e do Componente Específico da área da prova do ENADE de Pedagogia, ciclo 2017.....	120
Quadro 7 - Definições de Perfil, Competência e Conteúdo utilizados no ENADE.....	134
Quadro 8 - Características das Questões.....	135
Quadro 9 - Categorias que Emergiram da Pesquisa.....	139
Quadro 10 - Relações: Categoria – Documentos – Prova.....	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Dependência Administrativa no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).....	76
Tabela 2 - Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa e Localização (Capital e Interior) – 2018.....	104
Tabela 3 - Número de Matrículas por curso de Licenciatura.....	118
Tabela 4 - Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 04 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura)	144
Tabela 5 - Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 03 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura).....	148
Tabela 6 - Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 05 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura)	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ACE – Avaliação das Condições de Ensino
ANEB – Associação Nacional da Educação Básica
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar ou Prova Brasil
ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CPA – Comissão Própria de Avaliação
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBPE – Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CEA – Comissão Especial de Avaliação
CFE – Conselho Federal de Educação
CF - Constituição Federal
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CP – Comissão Permanente
CPC – Conceito Preliminar de Curso
CRPE – Centro Regional de Pesquisa Educacional
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DCN - Diretrizes Curriculares Nacionais
DCNP - Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, Licenciatura
DAM – Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério
DDIP – Divisão de Documentação e Informação Pedagógica
DEPE - Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais
DEPS - Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais
DIEESE – Departamento Intersectorial de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
EaD – Educação a Distância
EC – Emenda Constitucional
ENC – Exame Nacional de Cursos ou Provão
ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI – Fundo Monetário Internacional
FORUMDIR - Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação e Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
GERES – Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
IES - Instituição de Ensino superior
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGC – Índice Geral de Curso
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PI - Pesquisador Institucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PISA – Programa Internacional de Avaliação dos Alunos
PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação
PROUNI – Programa Universidade Para Todos
PUC Goiás - Pontifícia Universidade Católica de Goiás
RBEP - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
REUNI – Plano de Reestruturação das Universidades Federais
SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SEDIAE – Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
SESU - Secretaria de Ensino Superior
SEEC – Serviço de Estatística da Educação e Cultura
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I - HISTÓRIA, CONCEPÇÕES E CARACTERÍSTICAS DA AVALIAÇÃO.....	23
1.1 Ações e Características da Avaliação	23
1.2 Aspectos do Estado Avaliador.....	36
1.3 O Estado Avaliador no Brasil.....	43
1.4 Políticas Educacionais no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva	51
CAPÍTULO II - ESTADO AVALIADOR E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO	56
2.1 As Origens do Estado Avaliador na Reforma Gerencial do Estado.....	56
2.2 Mudança na Gestão Governamental no Brasil e as Políticas Educacionais no Estado Avaliador.....	72
CAPÍTULO III - POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: O PROTAGONISMO DO INEP.....	88
3.1 Políticas de Avaliação, o INEP e a criação do SINAES	88
3.2 Mudanças provocadas com a criação do SINAES: do Provão ao ENADE.....	106
3.3 Curso de Pedagogia ou Normal Superior.....	115
3.4 Diretrizes Nacionais Curriculares do Curso de Pedagogia (2006) e as Competências requeridas na Portaria do ENADE nº 510/2017.....	119
3.5 Portaria nº 510 de 6 de junho de 2017.....	124
CAPÍTULO IV - APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE AS QUESTÕES DISCURSIVAS DO ENADE/2017 E AS DCN/2006 DE PEDAGOGIA	127
4.1 Competências para a Formação do Pedagogo: Legislação para o Curso de Pedagogia e a Portaria nº 510/2017.....	127
4.2 Elaboração das Questões Discursivas de Conhecimento Específico da Prova do ENADE.....	134
4.3 Categorias de Análise.....	138
4.4 Relação entre as Categorias da Pesquisa, as DCN/2006 e a Portaria nº 510/2017.....	140

4.5 Aproximações e Distanciamentos das Questões Discursivas do Ciclo 2017 com as Competências das DCN/2006	142
4.5.1. Categoria - Gestão Escolar	143
4.5.2. Categoria - Docência: Conhecimentos Teóricos.....	144
4.5.3 Categoria - Docência: Conhecimentos Metodológicos.....	145
4.5.4 Categoria - Atuação em Ambientes não Escolares	150
4.6 Considerações sobre a Relação das Questões com as Categorias de Análise.....	151
CONSIDERAÇÕES.....	155
REFERÊNCIAS.....	161

RESUMO

Este estudo de cunho teórico, com análise documental, sistematizado em uma tese, vincula-se à Linha de Pesquisa de “Estado, Políticas e Instituições Educacionais” da Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. O objeto de estudo é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), notadamente as questões discursivas de conhecimento específico, aplicadas no ciclo avaliativo de 2017, aos concluintes do curso de Pedagogia. O Materialismo Histórico Dialético é o método utilizado neste estudo. O problema de pesquisa foi assim delineado: o ENADE do curso de Pedagogia, em suas questões discursivas de conhecimento específico, mantém aproximações e distanciamentos com as competências das DCN/2006 requeridas para a formação do Pedagogo? O objetivo geral consiste em analisar as questões discursivas de conhecimento específico do ENADE para constatar as aproximações e distanciamentos com as competências requeridas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia de 2006. Os objetivos específicos foram assim definidos: Historicizar as políticas educacionais e práticas de avaliação do ensino superior no Brasil e as relações com o Estado Avaliador; Analisar as características do Estado Avaliador no contexto da Reforma Gerencial do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso; Compreender a história de criação do INEP, situando as políticas de avaliação no contexto de transição do Provão ao ENADE; Analisar as competências para a formação do Pedagogo expressas nas Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia/2006. A fundamentação teórica está alicerçada no estudo das políticas públicas voltadas à avaliação do ensino superior no Brasil, nas normativas legais, nas concepções de avaliação, nas características do Estado Avaliador e na Reforma Gerencial do Estado. Adensam esse referencial as discussões sobre as políticas de avaliação com o protagonismo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, com destaque para a gestão de Anísio Teixeira. O estudo se justifica pela relevância do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, considerando que os atos regulatórios de uma IES dependem diretamente do processo de avaliação por ele desenvolvido. Emergiram da pesquisa quatro categorias de análise: 1. Gestão Escolar; 2. Docência: Conhecimentos Metodológicos; 3. Docência: Conhecimentos Teóricos; e 4. Atuação em Ambientes Não Escolares. A pesquisa revelou que existe aproximação com as categorias 1, 2 e 4 e registra-se o distanciamento com a categoria 3, já que a competência de formação teórica do Pedagogo não foi considerada para a elaboração das questões. O caráter avaliativo das questões foi direcionado para as metodologias de atuação do pedagogo, ou seja, diretamente à docência com caráter tecnicista.

Palavras-chave: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Curso de Pedagogia. Diretrizes Curriculares Nacionais (2006).

ABSTRACT

This theoretical study, with documentary analysis, organized in a thesis, it is associated to the “State, Policies and Educational Institutions” associated with Research Line of the Graduate Program in Education at the Pontifical Catholic University of Goiás. The study aims the National Student Performance Exam (ENADE), particularly the discursive questions of specific knowledge, applied in the evaluation cycle of 2017, to the graduates of the Pedagogy course. Historical Dialectical Materialism is the method used in this study. The research problem was thus outlined: does ENADE of the Pedagogy course, in its specific knowledge discursive questions, maintain approximations and distances with the DCN/2006 skills required for the formation of the Pedagogue? The general purpose is to analyze the discourse issues of specific knowledge of ENADE to verify the approximations and distances with the competencies required by the National Curricular Guidelines of the Pedagogy Course of 2006. The specific aims were defined as follows: Historic educational policies and assessment practices higher education in Brazil and relations with the Assessing State; Analyze the characteristics of the Assessing State in the context of the State Managerial Reform under the government of Fernando Henrique Cardoso; Understand the history of creation of INEP, placing the evaluation policies in the context of transition from Provão to ENADE; Analyze the competences for the formation of the Pedagogue expressed in the Curricular Guidelines for the Pedagogy Course/2006. The theoretical foundation is based on the study of public policies aimed at the evaluation of higher education in Brazil, in legal regulations, in the concepts of evaluation, in the characteristics of the Assessing State and in the State Managerial Reform. This reference thickens the discussions on the evaluation policies with the protagonism of the National Institute of Studies and Research, with emphasis on the management of Anísio Teixeira. The study is justified by the relevance of the National Higher Education Evaluation System, considering that the regulatory acts of an HEI directly depend on the evaluation process developed by it. Four categories of analysis emerged from the research: 1. School Management; 2. Teaching: Methodological knowledge; 3. Teaching: Theoretical knowledge; and 4. Performance in Non-School Environments. The research revealed that there is an approximation with categories 1, 2 and 4 and the distance with category 3 is registered, since the Pedagogue's theoretical training competence was not considered for the elaboration of the questions. The evaluative character of the questions was directed to the teaching methodologies of the pedagogue, that is, directly to teaching with a technician character.

Key word: National Assessment of Student Achievement (ENADE). Pedagogy Course. National Curricular Guidelines (2006).

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), notadamente as questões discursivas de conhecimento específico, aplicadas no ciclo avaliativo de 2017, aos concluintes do curso de Pedagogia. A pesquisa se vincula à Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Instituições Educacionais, do Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PPGE/PUC Goiás) e ao Grupo de Pesquisa “Políticas Educacionais e Gestão Escolar”, credenciado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A investigação foi estimulada pela vivência cotidiana na gestão e pelo interesse em aprofundar o conhecimento sobre as políticas de avaliação do ensino superior, acerca dos procedimentos que efetivam tais políticas e como elas impactam a organização dos cursos de graduação, neste caso, o curso de Pedagogia.

Como profissional da educação, iniciei minhas atividades no ensino superior privado em 2002. Primeiro como docente, até 2004, depois como coordenadora do curso de Pedagogia até 2010. Nesse mesmo ano passei a atuar na gestão pedagógica de uma Faculdade privada, exercendo a função de Assessora Pedagógica dos cursos de graduação. Tal encargo instigou-me a aprofundar estudos sobre os processos de avaliação das instituições e dos estudantes, desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Desde então, passei a analisar com maior criticidade as diretrizes da avaliação do ENADE e as exigências dos processos e instrumentos de avaliação de curso buscando compreender sua totalidade.

Tais procedimentos de avaliação têm forte influência na condução das ações das instituições de ensino superior (IES), tendo em vista sua relevância à continuidade do funcionamento dos cursos. Diante disso, o ENADE tem sido um grande desafio às instituições que aguardam os resultados com muita apreensão.

Embora haja critérios definidos para a realização do ENADE, alguns teóricos, a exemplo de Dias Sobrinho (2003), afirmam que as avaliações são organizadas com base em políticas governamentais que não levam em conta os resultados como indicadores para a proposição de políticas educacionais. Desse modo, as intenções

políticas e econômicas determinam as propostas de ação do governo, desconsiderando os resultados aferidos nas avaliações.

A escolha por analisar as questões e o contexto da avaliação no âmbito dos cursos de Pedagogia se justifica por se tratar de um curso de formação inicial de professores e o seu desenvolvimento incide diretamente na qualidade do ensino no país.

A relevância do estudo relacionado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) justifica-se pelo fato de que os atos regulatórios de uma IES dependem diretamente do processo de avaliação desenvolvido por este sistema, submetendo as instituições à regulação para o credenciamento ou recredenciamento e para os processos avaliativos de seus cursos a respeito do reconhecimento e da renovação de reconhecimento.

Apresenta-se nesta tese uma discussão sobre conceitos de Estado e Avaliação sob a perspectiva de autores como Afonso, Janela; Brzezinski, Iria; Barreiro, Gladys e Rothen, Carlos; Bianchetti, Roberto; Cabral, Neto; Chauí, Marilena; Dias Sobrinho; Freitas, Luiz; Luckesi, Cipriano entre outros, visto que são conceitos que auxiliam na compreensão dos contextos social e econômico que envolvem as políticas de avaliação do ensino superior.

A organização do presente estudo considerou que a definição e o conhecimento do método são ações essenciais à realização de uma pesquisa científica que trata de orientações epistemológicas e metodológicas para a apreensão do objeto anteriormente mencionado.

Sendo a pesquisa um conjunto de ações planejadas que visa a análise e compreensão dos fenômenos que envolvem o objeto da tese, considerou-se tratar de um processo formal e sistemático, que, de acordo com Gil (2010) deve ser desenvolvido com o emprego de um método científico definido. A definição do método se torna indispensável, pois consiste em transmitir marcas de organização sistemática da pesquisa como defende Demo (1995).

Assim, a abordagem desta pesquisa se valeu do método materialista histórico dialético para identificar em que lugar o objeto de estudo se situa nas relações sociais e no momento histórico, de modo a superar uma análise baseada na aparência, para ser efetivada uma compreensão de sua essência (CARNEIRO; MESQUITA; AFONSO, 2017).

É notório que a lógica formal não consegue explicar as contradições, impedindo o movimento necessário para a compreensão do objeto de pesquisa. Sendo assim, o método escolhido colocou-se como uma possibilidade de interpretação da realidade e das contradições que envolvem os processos de avaliação do ensino superior no contexto das políticas neoliberais, tendo em vista que o pesquisador também se situa historicamente. Esta condição tornou possível aprofundar o conhecimento das especificidades do objeto de pesquisa, propiciando a construção do conhecimento do mais simples para o mais complexo, ou seja, da superficialidade para o conhecimento real (NETTO, 2011).

Assumir o método materialista histórico dialético se justificou pelo fato de que o tema central deste estudo foi explicitado com base na teoria social que busca interpretar o caráter e a dinâmica do capital e as contradições do modo de produção capitalista. Lançou-se mão da teoria social de Marx para explicar aspectos contraditórios que envolvem a avaliação no ensino superior dentro de uma sociedade capitalista, haja vista que este método permitiu pesquisar essa etapa de ensino na realidade da educação brasileira.

Com a aplicação do método eleito foi possível analisar e compreender o objeto de pesquisa, considerando o contexto social, político e econômico, bem como as relações contraditórias estabelecidas na avaliação do ensino superior. Esse método favoreceu uma compreensão mais completa da realidade pesquisada, superando o pensamento pautado na lógica formal, que separa sujeito do objeto e que impede estabelecer uma prática dialética sobre o objeto estudado.

No contexto da pesquisa, os instrumentos aplicados pelo INEP para avaliar a qualidade do ensino superior são processos de controle que necessitam de análise e, assim, tem-se a necessidade de investigar os mais variados elementos que envolvem essa prática, ressaltando os reais objetivos do Estado Avaliador ao propor e implementar as políticas de avaliação no país, na perspectiva de que a avaliação é um ato político.

A investigação se constituiu em um estudo teórico, com análise documental, em que foram explicitadas a contextualização histórica e política do objeto, as legislações pertinentes, a análise das questões discursivas do ENADE do ciclo 2017, a construção das categorias de análise e a identificação da relação entre a prova e as competências requeridas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de 2006.

Iniciou-se com o estudo de fontes teóricas que situam o objeto de pesquisa num contexto histórico, político, econômico e educacional e nas relações estabelecidas no processo de construção das categorias de análise. Foram analisados documentos legais publicados por órgãos como o MEC e o INEP, as questões discursivas da prova do ENADE de Pedagogia da área específica, aplicadas no ciclo de 2017 e, em paralelo, a análise das competências apresentadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia – Licenciatura/2006 e na Portaria do ENADE nº 510/2017.

A pesquisa documental, por sua vez, foi realizada mediante análise dos documentos legais que deram suporte à criação de leis relacionadas ao SINAES, a Prova do ENADE (2017) do curso de Pedagogia, o Relatório Síntese de Área da Pedagogia – 2018, publicado pelo INEP, os cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que tratam da Reforma Gerencial do Estado e demais documentos relacionados ao ENADE emitidos pelo INEP, contendo dados e resultados dos processos de avaliação.

Inclui-se nesta documentação o levantamento da produção científica disponível no Banco de Teses da Capes, no Catálogo de Teses e Dissertações, com base na palavra-chave ENADE, a seguir registrado no Quadro 1. Foram pesquisados os registros dos últimos cinco anos, compreendidos entre 2014 e 2018, tendo em vista que os arquivos de 2019 ainda não estavam disponíveis na data da pesquisa. Registra-se um quantitativo de 235 Dissertações e 66 Teses.

Quadro 1 - Levantamento de Dissertações e Teses – 2014 a 2018

Palavra-chave: ENADE			
Dissertações		Teses	
Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
2014	40	2014	12
2015	40	2015	12
2016	55	2016	22
2017	49	2017	08
2018	51	2018	12
Total	235	Total	66

Fonte: Catálogo de Teses da Capes/2014-2018

Os dados apresentados mostram um número reduzido de teses realizadas por pesquisadores em Programas de Doutorado, fato que reforçou a motivação para investigar sobre o assunto.

As experiências profissionais e formativas vivenciadas ao longo desses anos, despertaram meu interesse por compreender melhor o processo avaliativo do ensino superior e verificar se há aproximações e distanciamentos entre as questões discursivas de conhecimento específico, aplicadas aos estudantes de Pedagogia no ciclo de 2017, com as competências expressas nas DCN/2006, no Parecer CNE/CP nº 5/2005, no Parecer CNE/CP nº 3/2006, na Resolução CNE/CP nº 1/2006, na Portaria do ENADE nº 510/2017 e na formação do Pedagogo.

Cabe ressaltar que a seleção da legislação utilizada neste estudo se deu pelo fato de que até a data de conclusão da tese as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, instituídas pela Resolução CNE/CP nº 01 de 15 de maio de 2006 ainda estavam em vigor. Em 2015 houve a publicação da Resolução CNE/CP nº 2, de 1 de julho de 2015, que instituíram novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a Formação Continuada. O curso de licenciatura em Pedagogia, ainda que se respalde nas Diretrizes de 2006, também teve que adaptar-se às diretrizes de 2015.

A Resolução CNE/CP nº 2 estabelecia um prazo para que os cursos de formação de professores em funcionamento se adequassem a ela, que no seu capítulo III, Art. 22 previa o seguinte: “Os cursos de formação de professores que se encontram em funcionamento deverão se adaptar a esta Resolução no prazo de 2 (dois) anos, a contar da data de sua publicação” (BRASIL, 2015, p. 16).

Este artigo, porém, foi substituído pelo disposto no Parecer CNE/CP nº 7/2019 aprovado em 04/06/2019, conforme seu Art. 1º, a seguir:

Alterar o prazo previsto no Art. 22, da Resolução CNE/CP nº 2, de 1 de julho de 2015, que passa a ter a seguinte redação: Art. 22. Os cursos de formação de professores, que se encontram em funcionamento, deverão se adaptar a esta Resolução no prazo irrevogável de 4 (quatro) anos, a contar da data de sua publicação (BRASIL, 2019, p. 2).

Lembrando que esta prorrogação se deu devido à necessidade de o CNE aguardar a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que ocorreu em 20 de dezembro de 2018. Esta BNCC passou a ser o referencial para a organização dos currículos dos cursos de formação de professores.

Em razão do prazo que foi dado às instituições para adequação dos cursos, a prova do ENADE de Pedagogia aplicada em 2017 foi elaborada com base nas DCN/2006. Portanto, nesta tese considerou-se para análise das questões somente o disposto nesta diretriz.

Registra-se que no ano de 2019, já no processo de conclusão de elaboração desta pesquisa, o MEC tornou pública a Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Isto posto, apresenta-se o problema delineado para a investigação, sendo: *o ENADE do curso de Pedagogia, em suas questões discursivas de conhecimento específico, mantém aproximações e distanciamentos com as competências das DCN/2006 requeridas para a formação do Pedagogo?*

O objetivo geral para realização desta tese foi assim definido: *analisar as políticas de avaliação da educação superior, mais especificamente as questões discursivas de conhecimento específico do ENADE, aplicado aos concluintes do curso de Pedagogia em 2017, para estabelecer relações entre o exame e as competências exigidas pelas DCN/2006.*

Os objetivos específicos consistiram em: 1. Historicizar as políticas educacionais e práticas de avaliação do ensino superior no Brasil e as relações com o Estado Avaliador; 2. Analisar as características do Estado Avaliador no contexto da Reforma Gerencial do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso; 3. Compreender a história de criação do INEP, situando as políticas de avaliação no contexto de transição do Provão ao ENADE; 4. Analisar as competências para a formação do Pedagogo expressas nas Diretrizes Curriculares/2006 para o curso de Pedagogia, estabelecendo aproximações e distanciamentos com as questões discursivas da prova.

O objeto desta tese, os objetivos, o problema de investigação e as análises propostas pelos objetivos permitiram organizar a pesquisa em quatro capítulos. No primeiro capítulo tratou-se da história, das características e das concepções de avaliação, considerando sua relação com os aspectos do Estado Avaliador no Brasil.

No segundo capítulo, o Estado Avaliador e a Reforma Gerencial do Estado, foram discutidos a partir do surgimento deste Estado no contexto das mudanças

ocorridas na gestão governamental de Fernando Henrique Cardoso. Foram também discutidas as políticas educacionais no âmbito do Estado Avaliador, sob o ideário das políticas neoliberais de controle do sistema educativo.

No terceiro capítulo abordaram-se as políticas de avaliação e o protagonismo do INEP nas transformações provocadas com a criação do SINAES. Elucidaram-se os aspectos da substituição do Provão pelo ENADE, as DCN/2006 do curso de Pedagogia e a Portaria de conteúdos para o ENADE.

No quarto capítulo foram analisadas as características da prova do ENADE aplicada no ciclo avaliativo 2017. As competências requeridas para o futuro pedagogo foram analisadas para averiguar as aproximações e distanciamentos entre as questões discursivas de conhecimento específico aplicadas aos estudantes de Pedagogia com as competências requeridas para o futuro pedagogo, propostas nos documentos analisados no decorrer da tese.

Com a elaboração deste estudo pretende-se contribuir com futuros processos de reflexão a respeito do impacto das políticas de educação no país, a exemplo das práticas de avaliação, estimulando os leitores a pensar criticamente sobre os processos de avaliação da educação superior, bem como sobre a totalidade das práticas de regulação do Estado Avaliador.

CAPÍTULO I - HISTÓRIA, CONCEPÇÕES E CARACTERÍSTICAS DA AVALIAÇÃO

Neste capítulo apresenta-se uma compreensão do conceito e da caracterização da avaliação educacional no Brasil, considerando o contexto histórico e legal, principalmente em relação ao objeto de estudo definido: o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) do curso de Pedagogia.

Abordam-se as políticas de educação para o ensino superior com base no neoliberalismo, no surgimento do Estado Avaliador e na avaliação do ensino superior com foco na avaliação em larga escala e na regulação.

1.1 Ações e Características da Avaliação

A avaliação, num contexto geral, apresenta diversas intenções, pois vai além do fazer pedagógico e das relações estabelecidas nas instituições de ensino superior. Os processos avaliativos estão presentes no cotidiano educacional e não se restringem ao espaço da sala de aula e ao desempenho dos estudantes. Esses processos se ampliam às Instituições de Ensino Superior (IES), sob a forma de avaliação institucional externa e de autoavaliação.

Toma-se aqui o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) como uma política educacional relevante para iniciar a compreensão do conceito de avaliação. Esse programa foi criado em 1993, pelo Ministério da Educação e definiu a avaliação como um processo contínuo de aperfeiçoamento acadêmico. Além disso, previa uma estratégia para o planejamento da gestão universitária, com processos sistemáticos de prestação de contas à sociedade (BRASIL, 1993).

Desde então, tem-se na avaliação uma estratégia política, de intencionalidade econômica dentro da reconfiguração do Estado. Nesse contexto, a Avaliação Institucional pode ser compreendida, segundo Weber (1996, p. 143), “como parte das políticas públicas de educação superior voltada para a construção de um sistema de educação brasileiro, vinculado ao projeto de sociedade democrática”. Este conceito retrata o espírito do PAIUB, bem como uma proposta concreta de emancipação e de autonomia da IES junto aos órgãos reguladores e a sociedade.

O PAIUB representou um movimento que antecedeu ao Exame Nacional de Cursos (ENC) e ao próprio Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). Sua relevância se deu porque marcou o início das discussões sobre a

busca de uma avaliação institucional voltada ao compromisso social e que plantou sementes de ideais inspirados em princípios e valores da educação entendida como um bem público e pertencente à sociedade. Segundo Dias Sobrinho (2002, p. 71), “do ponto de vista ético e político, o PAIUB é um modelo profundamente identificado com os princípios e valores da educação entendida como um bem social e público”.

O PAIUB foi importante, pois a partir de sua implementação verificou-se a necessidade de estabelecer políticas educacionais compatíveis com um projeto de Estado democrático e, sem dúvida, representou forte influência para o desenvolvimento do SINAES.

Além disso, o Programa foi instituído para que as universidades criassem sistemas internos de avaliação – com posterior exame pelos técnicos do MEC – que pudessem auxiliar no processo de aperfeiçoamento da instituição. De acordo com Menezes (2001), a proposta do PAIUB estabeleceu três fases centrais para serem desenvolvidas em cada IES: Avaliação Interna, Avaliação Externa e Reavaliação.

O PAIUB caracterizou-se por possuir dotação financeira própria e respeitar a livre adesão das IES ao processo avaliativo. Este programa procurou considerar “os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias a sua realização, isto é, cada uma das dimensões - ensino, produção acadêmica, extensão e gestão em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade” (BRASIL, 1993, p.1).

Dessa forma, os princípios básicos que orientaram o PAIUB foram: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade (MENEZES, 2001).

Cabe aqui uma crítica, tendo em vista que ao contrário da concepção emancipatória de avaliação estabelecida pelo PAIUB, o que se implantou e se pratica atualmente são políticas de avaliação punitivas e que apresentam diagnósticos de partes do processo, que mensuram e não avaliam. Além disso, o planejamento dos instrumentos não leva em conta as especificidades das IES e não direcionam a elaboração de políticas educacionais que considerem a qualidade do ensino no país.

Desde o início do século XX, estudos sobre avaliação procuram fazer a mensuração, a aplicação de testes padronizados para ‘medir’ habilidades e aptidões dos estudantes e a possibilidade de mudanças de comportamento. Segundo Dias Sobrinho (2003), a avaliação concebida a partir de objetivos preestabelecidos consiste

em determinar as coincidências e discrepâncias entre o que foi planejado e o efetivado. Os objetivos orientam critérios e normas de avaliação.

O processo de avaliação educacional, de acordo com Dias Sobrinho (1995), abrange três aspectos importantes: a) necessita vontade política para ser realizado; b) os indicadores só representam o diagnóstico de parte do processo, não proporcionam uma compreensão do todo; c) a avaliação, como vem sendo praticada, não leva em conta as articulações do contexto social, cultural e econômico que envolve o que está sendo avaliado.

Luckesi (2018), define os tipos de avaliação denominando-os de momentos avaliativos em educação, sendo: avaliação de contexto, avaliação de entrada, avaliação de processo e avaliação de produto. Para o autor,

[...] são quatro momentos de qualquer projeto de ação, nos quais – ou durante os quais – se poderá e se deverá praticar atos avaliativos. No caso, avalia-se o *'contexto'* de uma ação tendo em vista poder decidir por um projeto de ação, que responda às necessidades emergentes na determinada circunstância investigada. Avaliam-se as *'entradas'* – recursos para a execução do projeto, tendo em vista tomar decisões pelos insumos significativos para atingir os resultados desejados. Avalia-se o processo, tendo em vista verificar se os resultados sucessivos obtidos no percurso da ação respondem às expectativas dos propositores e gestores do projeto, ou não; em caso negativo, a depender do gestor da ação, há a possibilidade de corrigir os rumos da ação. Por fim, avalia-se o *'produto'*, tendo em vista verificar se a qualidade do resultado final do projeto responde positivamente ao resultado desejado (LUCKESI, 2018, p. 171).

O que se constata é que os quatro momentos avaliativos consistem de quatro objetos diferentes de investigação avaliativa e não de práticas diferentes de avaliação. Apesar do caráter abrangente da avaliação, ela é, de acordo com Luckesi (2018), aplicada a objetos específicos, com fins também específicos.

Nos processos avaliativos atuais o que se identifica na educação superior são práticas que privilegiam apenas dois, dos quatro momentos indicados pelo autor: a) a avaliação de processo e b) a avaliação de produto.

Essas duas práticas efetivam-se pela verificação dos resultados obtidos por instrumentos de mensuração, que, apesar de avaliar processo e resultado valorizam muito mais os resultados. Como consequência dessa realidade a avaliação de contexto e a avaliação de entrada ficam ignoradas ou relegadas a segundo plano.

Esse modelo de práticas e concepções de uma política neoliberal¹ se pauta em instrumentos de mensuração, limita-se a coletar informações sobre o que o estudante

¹ Os conceitos de neoliberalismo e políticas neoliberais serão tratados no capítulo II desta tese.

conseguiu resolver na prova, sem rever as possibilidades para uma aprendizagem contínua e formativa. Não considera alguns aspectos que possam interferir nos resultados, sendo apenas uma medida para a classificação, fortalecendo, desse modo, o processo de controle, regulação e alienação².

Ao contrário do que se aplica, a prática da avaliação, de acordo com Adorno (1995), deve ser um processo de emancipação, de autonomia e de formação humana, no qual o objetivo não esteja vinculado exclusivamente aos resultados e sim à efetiva aprendizagem dos estudantes.

Desse modo, a avaliação deve contribuir para uma educação mais democrática, capaz de estimular a participação dos diferentes atores envolvidos na construção dos processos de aprendizagem, visando a emancipação dos sujeitos que são avaliados.

Na verdade, apesar das tipologias apresentadas, o que se percebe é uma contradição quanto aos fins da avaliação, tendo em vista que o processo aplicado fortalece o caráter fiscalizador da política governamental.

Ao desprezar as opiniões dos gestores e demais profissionais que atuam no dia a dia do ensino e dos processos avaliativos, o diagnóstico da avaliação deixa de ser considerado e o levantamento de dados e informações revelados pelo resultado da avaliação não se tornam úteis na proposição de políticas públicas para a educação superior.

Sobre as políticas de avaliação, Souza (2011, p. 867) esclareceu que entre os professores existe um “paradoxo entre vivenciar uma avaliação como atividade a serviço do desenvolvimento dos estudantes ou a serviço de prepará-los para os testes”. A autora assegurou que os docentes têm organizado suas propostas pedagógicas para ensinar o que é exigido nos testes, a exemplo do que ocorre no ensino superior com a aplicação de exames como o antigo Provão e o atual ENADE.

² Desenvolvido por Karl Marx e outros autores, a alienação é um conceito que se refere simultaneamente a um estado psicológico encontrado em indivíduos e, mais importante, a um estado social que o gera e o promove. O trabalho alienado, por exemplo, refere-se não tanto ao estado psicológico de trabalhadores que se sentem alienados, mas sim aos sistemas econômicos, como o CAPITALISMO, que são organizados de maneira que alienam os trabalhadores de seu trabalho. É mais o trabalho do que o trabalhador que é o alienado, e é o trabalho alienado que afeta a maneira como o indivíduo se sente. Marx argumentava que a alienação é resultado da posse privada do capital e do emprego de trabalhadores por salário, um arranjo que concede a estes pouco controle sobre o que fazem. A alienação ocorre primeiro na relação rompida entre trabalhadores e trabalho (JOHNSON, 1997).

Penna Firme (1980, p. 25) também trata dos quatro tipos de avaliação citados aqui com a contribuição de Luckesi (2018). A autora reforça que cada tipo de decisão a ser tomada corresponde a um tipo de avaliação a ser escolhida “para delinear, coletar e prover informações úteis ao julgamento de decisões alternativas”.

Ela afirma que,

[...] a avaliação de contexto serve às decisões de planejamento para determinar objetivos; a avaliação de entrada serve às decisões de estrutura para determinar o "design" ou modelo do projeto; a avaliação de processo serve às decisões de implementação para controlar as operações de um projeto; e a avaliação de produto serve às decisões de reciclagem para julgar e reagir aos resultados do projeto (FIRME, 1980, p. 25).

Penna Firme (1980), relacionando o tipo de avaliação aos objetivos que se pretendem alcançar, assinala que para a tomada de decisões relacionadas ao início de um planejamento a avaliação mais adequada é a de contexto por favorecer a determinação de objetivos claros. Para as decisões sobre definição de procedimentos a serem tomados, deve-se utilizar a avaliação de entrada. Quando há resultados e as decisões de replanejamento ou renovação estão vinculadas a esses resultados, a melhor avaliação será a de produto e, por fim, para melhorar procedimentos, a avaliação adequada seria a avaliação de processo.

Luckesi (2018), explica que a avaliação deve ocorrer em momentos distintos, não por formas distintas de avaliar, para tanto, define avaliação diagnóstica, formativa e somativa:

a avaliação diagnóstica é aquela que deve ocorrer antes de uma ação, produzindo uma leitura das qualidades da realidade, a partir da qual se tomariam decisões a respeito de sua implantação [...]. A avaliação formativa [...] se dá durante a execução de uma ação, tendo em vista formar o resultado final. [...] seus resultados subsidiam o gestor da ação na tomada de novas decisões em busca do resultado planejado. [...] a avaliação somativa está comprometida com o resultado final da ação (LUCKESI, 2018, p. 173)

No processo de aprendizagem, o conhecimento deve ser construído de forma sucessiva e processual, pois acrescentam-se aos saberes já existentes novos saberes, que vão se retroalimentando e possibilitando a aprendizagem significativa³.

³ Na década de 1960, David Ausubel propôs a sua Teoria da Aprendizagem Significativa, que enfatiza a aprendizagem de significados (conceitos) como aquela mais relevante para seres humanos. Ele ressalta que a maior parte da aprendizagem acontece de forma receptiva e, desse modo, a humanidade tem-se valido para transmitir as informações ao longo das gerações. A teoria da aprendizagem significativa é uma teoria voltada para a explicação de como ocorre a aprendizagem de *corpus* organizados de conhecimento que caracterizam a aprendizagem cognitiva em contexto escolar. Nessa teoria, aprendizagem diz respeito à assimilação de significados (PONTES NETO, 2006, p. 118).

A verificação dessa aprendizagem deve ocorrer com a realização de uma avaliação contínua, que acompanhe o fluxo do processo e que seja aplicada em diversos momentos, utilizando diversos instrumentos. Também deve ser sucessiva, já que a construção de conhecimento se amplia de forma contínua e processual.

É importante que a avaliação aconteça de forma gradativa no decorrer de todo o processo de aprendizagem, isso possibilita avaliar o ensino de modo que os processos possam ser replanejados continuamente.

Deve-se evitar aplicar apenas a avaliação final, com um único resultado, tendo em vista que a lógica da aprendizagem processual deve ser replicada na avaliação, uma vez que a avaliação que objetiva investigar e produzir um diagnóstico da realidade é realizada em momentos sucessivos da ação.

Quanto à utilização dos resultados, o processo avaliativo pode ser diagnóstico e classificatório, como explica Luckesi (1997, p. 43),

[...] a avaliação terá de ser diagnóstica, ou seja, deverá ser instrumento dialético do avanço, terá de ser um instrumento da identificação de novos rumos. Enfim, terá de ser o instrumento do reconhecimento dos caminhos percorridos e da identificação dos caminhos a serem perseguidos.

Na avaliação diagnóstica, propõe-se um sistema dinâmico entre identificar, organizar e planejar ações para a aprendizagem de modo a superar pontos frágeis, são ações que possibilitam aos sistemas de ensino adotar uma organização capaz de promover melhoria contínua do processo avaliativo. O processo pedagógico deve desenvolver as atividades de aprendizagem associadas às ações de avaliar, num processo simultâneo que se retroalimenta.

A avaliação diagnóstica assume uma função mediadora da aprendizagem porque gera novas intervenções, novas alternativas para diagnosticar necessidades, prognosticar situações, prevenir insucessos e desenvolver competências ao longo do processo.

Aplica-se esse tipo de avaliação como meio de averiguar o que foi aprendido, como um momento em que os atores envolvidos no processo de ensino possam verificar como estão ocorrendo as aprendizagens, com a finalidade de refletir e redimensionar as ações que estão sendo desenvolvidas.

Esse processo oportuniza ao professor e aos sistemas educacionais a continuidade ou o redimensionamento de suas propostas de ensino. Assim, os resultados seriam apenas a consequência de todo um processo pedagógico planejado

e replanejado com base na reflexão a respeito da execução cotidiana das práticas curriculares.

Quanto à avaliação classificatória, refere-se à prática de aplicação de testes padronizados, como se o desenvolvimento de todos os envolvidos no processo devesse ser nivelado, expressando um comportamento homogêneo, com padrão mínimo estabelecido.

Nesse tipo de avaliação, prevalece a medição da aprendizagem que não subsidia a tomada de decisão em prol do desenvolvimento intelectual do sujeito que aprende, ao contrário, a avaliação classificatória está muito mais a serviço de uma seleção individual que é resultante do alcance do padrão mínimo pelo avaliado.

Os resultados, nesse modelo avaliativo, estão relacionados ao cumprimento efetivo de um currículo preestabelecido e indicam uma verificação quantitativa que avalia o resultado final – o produto e não o processo. Somente são levados em consideração os aspectos técnicos da avaliação, deixando em segundo plano a reflexão sobre os processos de aprendizagem que subsidiariam a avaliação para além dos aspectos técnicos, a exemplo da avaliação qualitativa.

Conforme Hoffmann, na avaliação classificatória:

[...] a qualidade se refere a padrões preestabelecidos, em bases comparativas: critérios de promoção (elitista, discriminatório), gabaritos de respostas às tarefas, padrões de comportamento ideal. Uma qualidade que se confunde com a quantidade, pelo sistema de médias, estatísticas, índices numéricos dessa qualidade. Contrariamente, qualidade, numa perspectiva mediadora de avaliação, significa desenvolvimento máximo possível, um permanente “vir a ser”, sem limites preestabelecidos, embora com objetivos claramente delineados, desencadeadores da ação educativa. Não se trata aqui, como muitos compreendem, de não delinear pontos de partida, mas, sim, de não delimitarmos ou padronizarmos pontos de chegada (HOFFMANN, 2009, p. 31-32).

Na análise dos resultados, a avaliação tem como referencial a aquisição de conteúdos sequenciados em pré-requisitos. O que se leva em conta não é o desenvolvimento integral do estudante, mas sim o conjunto de habilidades e competências pré-estabelecidas que já estavam previstas e determinadas. Essa verificação se efetiva pela aplicação de exames padronizados que reforçam a concepção do senso comum de que o ato de avaliar é definido como uma ação de julgamento. Assim, é o resultado final que define e determina a qualidade do processo.

Ao se analisar os aspectos da avaliação até aqui apresentados, cabe investigar qual seria o processo de avaliação desejável para nossa realidade, levando em

consideração que compreende-se como avaliação do ensino superior ideal aquela que utiliza processos e instrumentos capazes de emancipar os sujeitos envolvidos, de modo que os seus resultados possam subsidiar a elaboração de políticas educacionais capazes de melhorar a qualidade e fortalecer a educação pública democrática e com qualidade social para todos.

Apesar disso, a avaliação tem sido um mecanismo utilizado pelo Estado regulador para colocar em prática seus objetivos de expansão do mercado, principalmente para fomentar a expansão da oferta de educação superior pela iniciativa privada, prática reforçada pela política neoliberal do país. Esse tipo de avaliação é um instrumento de levantamento de dados em escala, com objetivos que explicam a realidade de forma generalizada, que não consideram as articulações dos processos ao contexto que está sendo avaliado.

Esta é uma prática regulatória que implica em utilização de dispositivos de controle, de atitudes de competição, de disputas entre sujeitos e instituições e que estimula um processo de meritocracia, alienação e de práticas individualistas. Atualmente, uma das críticas sobre o ENADE, de acordo com Dias Sobrinho (2010), é justamente a formação de *rankings* por meio do uso da avaliação em larga escala.

Inserido nesta realidade, os objetivos do governo FHC se distanciavam das verdadeiras ações relacionadas aos processos de ensino e aprendizagem democráticos e de qualidade, que na verdade são os verdadeiros responsáveis pelo fortalecimento do ensino no país.

Nessa relação, a força do capital econômico se sobrepõe ao capital cultural. A esse respeito, Bourdieu (1998, p. 55) salienta que:

[...] os padrões da indústria e do comércio se opõem aos professores: os primeiros são mais fortemente dotados de capital econômico relativamente ao capital cultural, ao passo que os segundos são mais fortemente dotados de capital cultural comparativamente ao capital econômico.

Para Bourdieu (1998), capital cultural refere-se ao conjunto de conhecimentos, recursos e competências disponíveis e mobilizáveis e aos dispositivos técnicos e simbólicos adquiridos pelos sujeitos no meio social. Por exemplo, é o conjunto de diplomas, nível de conhecimento geral, experiências como teatro, artes, idiomas e boas maneiras. Pode existir em dois estados: incorporado, quando faz parte das

disposições, do *habitus*⁴, dos agentes e objetivado, quando é certificado através de provas, atributos ou títulos, designadamente escolares.

Segundo o autor, esse capital está ligado aos costumes, à cultura e ao conhecimento, e “[...] impôs-se, primeiramente, como uma hipótese indispensável para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças provenientes das diferentes classes sociais” (BOURDIEU, 2011, p. 73).

A posse do capital cultural implica a possibilidade de o sujeito adquirir capital social e econômico. De acordo com Bourdieu (2007, p. 23), “mais que o diploma do pai é o nível cultural global do grupo familiar que mantém a relação mais estreita com o êxito escolar da criança”. As crianças e jovens da classe dominante possuem um capital cultural mais amplo, desse modo conquistam melhores resultados escolares, já os menos favorecidos são privados desse desenvolvimento pela falta de acesso aos meios de aquisição cultural pela herança cultural familiar e pela desigualdade de oportunidades em uma sociedade de classes que se antagonizam.

A escola deveria ser o espaço destinado à ampliação do capital cultural dos indivíduos, contribuindo, desse modo, para a oferta de possibilidades de desenvolvimento desses alunos, sendo capaz de minimizar as desigualdades sociais. Apesar disso, as práticas que tratam os diferentes da mesma forma acentuam e reforçam as diferenças e a desigualdade de classe.

Já o capital econômico está relacionado às questões econômicas, de acúmulo de capital e à posse de bens pelo sujeito. O capital econômico se mostra em diferentes modos de produção (terras, fábricas, trabalho) e no conjunto de bens econômicos (dinheiro, patrimônio, bens materiais).

Esse conjunto de bens é acumulado, reproduzido e ampliado por meio de estratégias específicas de investimento econômico e de outras formas relacionadas a investimentos culturais e à obtenção ou manutenção de relações sociais que podem

⁴ Bourdieu (1998) para a compreensão do Estado Avaliador, pensando na avaliação a partir de sua definição de *habitus*, tem-se que esse conceito surge da necessidade de apreender as relações entre o comportamento dos agentes e as estruturas e condicionamentos sociais. “Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência que produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente “reguladas” e “regulares” sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro” (BORDIEU, 2011, p. 87).

possibilitar o estabelecimento de vínculos economicamente úteis a curto e longo prazo.

Apesar de o capital econômico ser a fonte de todas as outras formas de capital, pela compreensão de Bourdieu (1998) entende-se que é o capital social que tende a ser transformado em capital econômico ou em capital cultural de acordo com as relações estabelecidas, desse modo o capital social vincula-se às redes de relações sociais que o sujeito possui com outros agentes.

Bourdieu (1998), considera que as desigualdades escolares possuem origem social e, por isso, critica a teoria dos dons e afirma que é necessário ir além dos dons de cada estudante para que seja explicado o sucesso ou o fracasso escolar.

O sistema de ensino vigente contribui com o padrão social existente, porém trata-se de um padrão indesejável, e, por isso, faz-se necessária uma mudança na estrutura desse modelo para que ocorra a transformação social.

Consoante aos ensinamentos de Bourdieu (1998), pode-se afirmar que a escola, na perspectiva do sistema capitalista, tem sido usada para acentuar os distanciamentos e desigualdades entre as classes sociais, favorecendo a relação de dominação que se mantêm e se perpetua ao longo de décadas.

Bourdieu (2007, p. 58), a esse respeito, afirma que,

[...] ao atribuir aos indivíduos esperanças de vida escolar estritamente dimensionadas pela sua posição na hierarquia social, e operando uma seleção que – sob as aparências da equidade formal – sanciona e consagra as desigualdades reais, a escola contribui para perpetuar as desigualdades, ao mesmo tempo que as legitima.

Quanto menor qualidade social⁵ tiver o ensino, menor será o nível de capital cultural adquirido pela população menos favorecida, e, como consequência, maior será o controle social e maior também será a força controladora do Estado sobre as classes populares.

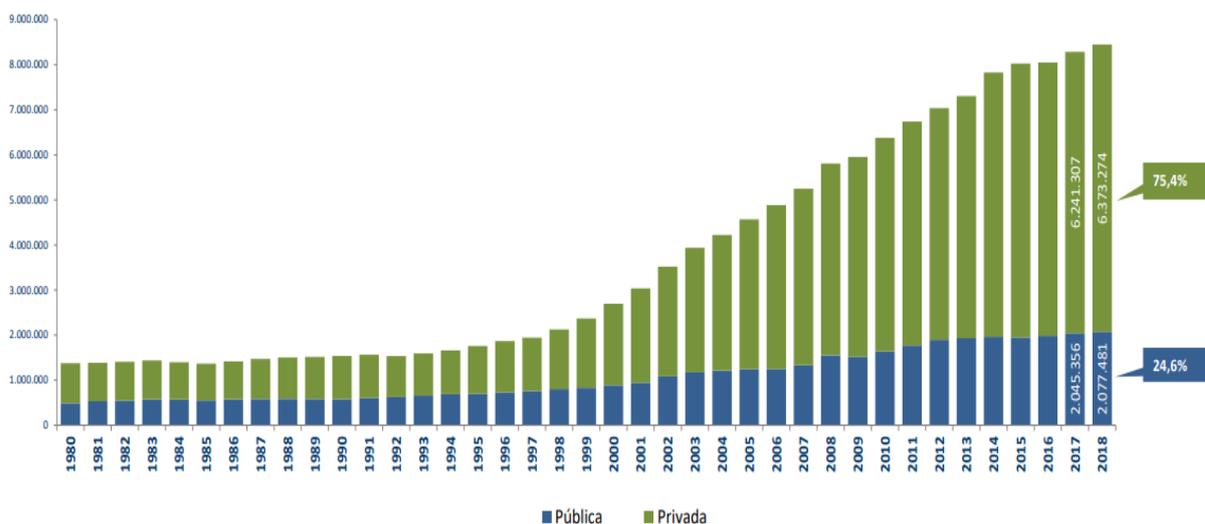
Nesse contexto, é possível afirmar que a avaliação praticada não pretende apenas aferir a ampliação de capital cultural dos partícipes, o que ela objetiva, na

⁵ “Qualidade social da educação é traduzida pela igualdade de oportunidades, o que está muito distante da conotação que se quer dar à qualidade total, assentada nos princípios da diferença, da distinção”, “[...] isto é, educação para o maior contingente populacional e não somente para um segmento privilegiado” (BRZEZINSKI, 1996, p.115).

verdade, é atender ao interesse do Estado em implantar uma política neoliberal de estímulo ao desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho. Contudo, essa política vem favorecendo a expansão desenfreada da educação superior privada nos últimos anos, privilegiando o interesse e o poder dos detentores do capital econômico.

Com isso, tem-se registrado um aumento significativo de matrículas no ensino superior privado a partir dos anos de 1996. Tal afirmação pode ser constada nos gráficos a seguir, que foram elaborados pelo INEP, com base nos dados do Censo da Educação de 2018.

Gráfico 1 – Matrículas no Ensino Superior nas redes Pública e Privada



Fonte: MEC/INEP (2019), Censo da Educação Superior/2018

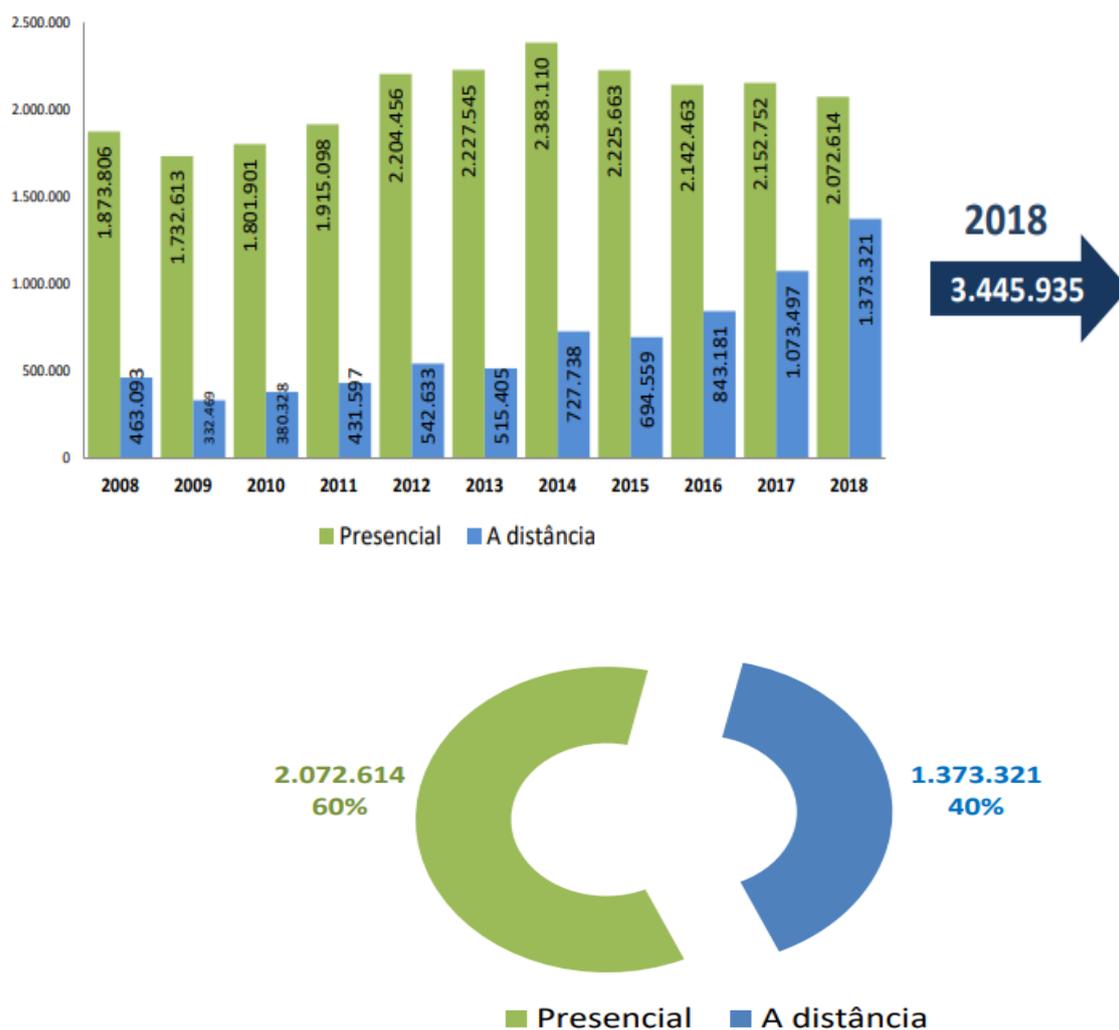
De acordo com o INEP (2019):

a taxa média de crescimento anual nos últimos dez anos foi de 3,8%, a matrícula na educação superior cresceu 56,4% nesse período. Em 2018, o aumento foi de 1,9%. Com mais de 6,3 milhões de alunos, a rede privada tem três em cada quatro alunos de graduação. Em 2018, a matrícula na rede pública cresceu 1,6% e, na rede privada, 2,1%. A rede privada conta com mais de 6,3 milhões de alunos, o que garante uma participação superior a 75% do sistema de educação superior, ou seja, de cada 4 estudantes de graduação, 3 frequentam uma instituição privada (BRASIL, 2019).

Movimento similar e acelerado também é registrado em relação ao aumento do número de matrículas nos cursos de graduação ofertados na modalidade a distância a partir dos anos de 2008, ressaltando-se que o ano de 2014 apresenta o maior índice de crescimento.

O número de alunos ingressantes nessa modalidade tem crescido substancialmente nos últimos anos, dobrando sua participação no total de ingressantes, de 20% em 2008 para 40% em 2018. Nos últimos 5 anos, o número de matrículas de ingressantes nos cursos de graduação presenciais diminuiu em 13% (BRASIL, 2019).

Gráfico 2 – Matrículas de Ingressantes no Ensino Superior nas Modalidades Presencial e a Distância 2008 - 2018



Fonte: MEC/INEP (2019), Censo da Educação Superior/2018.

Tais dados reforçam a afirmativa de Cabral Neto e Castro (2014, p. 263), quando explicam que:

As políticas educacionais implementadas para a expansão do ensino superior assumiram tendências distintas, entre as quais se destacam: a) expansão da rede privada, possibilitada, inclusive por programas de financiamento público; b) reorganização do sistema público de ensino assentada em uma lógica racional dos recursos físicos e humanos existentes, especificamente no que se refere às universidades públicas federais; c) ênfase à educação a distância (EaD).

Apesar do índice de aumento quantitativo do ensino superior pela iniciativa privada que marca a intervenção do Estado, não se pode esquecer das políticas educacionais voltadas para as IES públicas, que foram implantadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este plano foi aprovado pelo Decreto Presidencial nº 6096, de 24 de abril de 2007, como medida da reforma educacional promovida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Outra medida do mesmo Decreto foi a instituição do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), tendo como objetivo macro promover mudanças, expansão e permanência na educação superior, aproveitando, da melhor forma, os recursos humanos e a estrutura física já existentes.

Os objetivos do REUNI eram:

a) aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; b) diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, do ensino a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; c) incentivar a criação de um novo sistema de certificações; d) elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (BRASIL, 2007).

A lógica do REUNI fez com que as universidades mudassem sua gestão, motivando o cumprimento de metas, tendo em vista que a adesão ao termo do programa gerava um contrato de gestão com o MEC, que, por sua vez, liberava recursos para despesas de custeio e pessoal. Desse modo, implantou-se nas IES “a lógica dos resultados nos serviços públicos, o constante monitoramento e o controle desses resultados, sendo necessário torná-los quantificáveis para, assim, auferir os ganhos de eficiência e efetividade das políticas” (CABRAL NETO; CASTRO, 2014, p. 266).

A efetivação do REUNI teve como centralidade a expansão do ensino de graduação, o que provocou a precarização e a intensificação do trabalho docente,

forma dada pelo modelo de produção capitalista, além da certificação em larga escala e da ruptura da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na atualidade.

A situação do ensino superior, tanto a expansão da iniciativa privada, como a regulamentação e implantação do REUNI são políticas que apresentam características do Estado Avaliador, tema abordado a seguir.

1.2 Aspectos do Estado Avaliador

De acordo com Marx⁶ (1993, p. 96), “toda classe que aspira a dominação [...], deve conquistar primeiro o poder político, para apresentar seu interesse como interesse geral, ao que está obrigada no primeiro momento”. É por isso que as ideias dominantes de uma época, consoante Marx, são as ideias dos grupos dominantes. Para o autor, o Estado é essencialmente classista, ou seja, representante de uma classe e não da sociedade em sua totalidade.

O Estado, desse modo, configura-se como a organização de uma sociedade capitalista, em que uma classe dominante dispõe de meios de produção e instrumentos de controle para preservar seus interesses e estabelecer o domínio sobre a classe dominada. Dessa forma, ao reproduzir o sistema capitalista, o Estado também difunde as ideias dominantes para toda a sociedade, impondo um modelo de vida, uma visão de mundo, de sociedade e de educação a todos os sujeitos.

Nessa sistemática de dominação e controle, a ideologia dominante⁷ escamoteia as contradições sociais existentes e distorce a realidade. Marx (2009, p. 74), afirma que:

o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas esse Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmo por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.

A concepção de Estado para Marx (2009), surge da propriedade privada e da divisão social do trabalho. Para ele, o Estado cria condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas. O Estado moderno é formado por

⁶ Obra publicada originalmente em 1848 – Manifesto do Partido Comunista.

⁷ Para Marx e Engels, a ideologia é uma concepção invertida da realidade; uma distorção da relação antagônica entre as classes fundamentais da sociedade (burguesia e proletariado). Os autores concebem a ideologia como nada mais que uma ilusão da realidade, imposta pela burguesia; esta, portanto, estabelece a ideologia dominante, como forma de controle ideológico que deturpa a história do homem, a história real da luta de classes (CHAUÍ, 2006).

representantes dos interesses da classe dominante. Conforme Marx e Engels (2005, p. 42), “o executivo no Estado moderno é, senão, um comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa”.

Assim, a classe que possui o poder material e domina uma determinada sociedade, também possui o poder ‘espiritual’ dominante, ou seja, a classe que dispõe dos meios de produção dispõe também da produção intelectual, detendo o controle dos produtos e das ideias de interesse da sociedade. Desse modo, o pensamento que é produzido fora dos meios de produção intelectual dominante é negado, pois a produção intelectual está submetida à classe hegemônica (MARX, 2009).

Do Estado moderno emerge uma ideologia capaz de camuflar as verdadeiras contradições sociais, que utiliza um discurso direcionado para favorecer as representações sociais desejadas pela classe dominante, mantendo uma estrutura que garanta a exploração da força de trabalho e perpetue as desigualdades sociais e a dominação de classe.

Com a consolidação do Estado capitalista, após a Revolução Industrial no século XVIII, a classe dominante procurou garantir, de maneira ‘legítima’, todos os seus direitos e interesses, que, por sua vez, não correspondiam aos interesses gerais da sociedade. Assim, o Estado não se separa da ideologia dominante, pois é composto por “indivíduos” providos de uma consciência como classe social dominante.

Para Bianchetti (1997, p.78), “segundo as teorias críticas, o Estado Capitalista é um tipo de Estado criado pela burguesia para reproduzir na sua estrutura e funcionamento as características das relações sociais e econômicas que constituem o modo de produção capitalista”.

No modo de produção capitalista o objetivo é lucrar. O motor das relações produtivas e sociais é o dinheiro e para que ele possa circular tudo é transformado em mercadoria, assim a classe dominante transforma o trabalho do proletariado em mercadoria e em um meio de aumentar o capital, ou seja, o lucro.

Na concepção de Estado Capitalista, a classe dominante impõe suas ideologias e desenvolve processos que atendem aos seus interesses, e a classe dominada tem sua força de trabalho e suas ideias sob o controle desse Estado Capitalista, totalmente manipulado pela classe dominante.

O papel exercido pelo Estado consiste em operar reformas na organização da vida econômica e social, a fim de “ajustá-lo” à lógica produtivista, sendo essa prática o “resultado natural das relações econômicas que se estabelecem em nossa sociedade. É a organização que surge espontaneamente como produto da existência das relações de mercado” (BIANCHETTI, 1997, p.79).

Sendo a ideologia, como já expressa por Marx (1993), parte do funcionamento do Estado, Bianchetti (2008) adverte que o discurso político tem como objetivo influenciar o coletivo para instaurar, manter ou transformar uma determinada ordem social, em função da necessidade de neutralizar resistências, apaziguando possíveis conflitos sociais. Essa estratégia, muitas vezes, oculta as verdadeiras intenções da classe dominante, que lança como artifício de dominação um discurso ideológico próprio da organização do já mencionado Estado Capitalista.

Desde os anos de 1980, o Estado brasileiro tem passado por mudanças na forma de controlar alguns setores da sociedade. Um contexto impactado por este controle é o educacional, mais especificamente no que diz respeito à avaliação institucional interna e externa, que tem se submetido a processos de avaliação em larga escala por meio de testes estandardizados.

Tal realidade é considerada pelo Estado como uma das principais estratégias para a mudança no setor educacional, uma vez que o controle, resultado da avaliação em larga escala, traria maior qualidade e possibilitaria ao Estado determinar por quais caminhos e iniciativas efetivariam o desenvolvimento e a expansão das vagas e instituições.

Nesse contexto, o Estado neoliberal atua como Avaliador e Regulador. Para a compreensão de tais conceitos, cita-se Clímaco (2005, apud Dias Sobrinho, 2015, p.37) que define o Estado Regulador como aquele:

[...] que devolve a gestão aos administradores e gestores profissionais, segundo regras que permitam maior flexibilidade nos procedimentos e eficácia dos resultados. O controle social é garantido através de mecanismos de prestação de contas e de publicização dos resultados. Para o próprio Estado fica reservado o direito e a responsabilidade não só de estabelecer as regras que regulam o mercado de serviços, como garantir a confiança pública nas instituições e a coesão social através do estabelecimento de normas de justiça e equidade e de aferição de desempenho.

Nesse cenário de mudanças houve uma reestruturação do papel do Estado na condução das políticas públicas para a educação. Foi atribuída uma centralidade nas avaliações como forma de promover a qualidade no setor, o que fez emergir a função

do Estado Avaliador. Essa expressão significa que se tem na avaliação um dos principais focos das reformas da administração pública na atualidade.

No que se refere ao Estado Avaliador, Clímaco (2005, p. 36) o conceitua como:

[...] aquele que transfere competências para os diferentes níveis da Administração dentro de processos de desconcentração ou de descentralização, e responsabiliza as instituições dotadas de autonomia pelos resultados que alcançam. Para o Estado ficam reservadas as funções de controle e de avaliação, como de garantir o cumprimento dos objetivos, de identificar pontos fortes e fracos, de se responsabilizar pelas estratégias seguidas e seus efeitos, e de promover uma certa forma de competitividade entre serviços. Desse modo contribui para sua progressiva qualidade.

Compreende-se, a partir da citação de Clímaco (2005), que nesse processo de transferência de competências, no qual o Estado descentraliza suas responsabilidades, diminuindo também seu papel, é aplicada e reforçada uma política neoliberal que estimula e favorece a iniciativa privada a assumir o que seria de sua responsabilidade, e, para que haja o mínimo de controle da qualidade instituem-se sistemas de regulação e avaliação.

Ainda, a denominação de Estado Avaliador, adotada por alguns teóricos, atende de forma satisfatória à função que ele exerce como agente de controle, fiscalização e intervenção no sistema educacional. Com isso, tem-se aqui o Estado Avaliador, expressão utilizada pela primeira vez em 1988, na comunidade científica europeia.

Afonso (2000, p. 49), assim o define:

[...] o “Estado Avaliador” que adquire um significado específico, [...] adotando um *ethos* competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. Nesse caso, a preocupação passa a ser com o produto enquanto resultado das atividades desenvolvidas pelas instituições de educação superior. Essa tem sido uma das tônicas da avaliação numa ótica de prestação de contas.

Na implantação dos sistemas de avaliação ocorrido nas últimas décadas (1980-2019), Afonso (2013), afirma que o Estado Avaliador se dividiu em três fases, e que, possivelmente elas estejam coexistindo na atualidade.

A primeira fase se caracteriza pela conexão da ideologia neoliberal às políticas de avaliação e *accountability*⁸ e pela implantação das avaliações em larga escala.

⁸ Expressão usada no campo de as políticas públicas da avaliação para se referir à responsabilidade e à capacidade das instituições de educação superior analisarem os resultados do trabalho acadêmico em função de critérios de eficiência e de eficácia. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 4 jun. 2019.

Com expressão na década de 1980, também foi uma estratégia da administração pública para a aplicação de testes padronizados e para a promoção de *rankings*, que se configuraram como estratégias autoritárias de prestação de contas e de responsabilizar as instituições pelos resultados. A associação das políticas de *accountability* com a avaliação em larga escala evidenciam os processos de regulação.

A segunda fase, nos anos 1990, foi marcada pela incorporação de modelos de avaliação internacional, caracterizado pela “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala” (AFONSO, 2013, p. 274).

Também marcou essa fase a entrada da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no âmbito das avaliações internacionais, legitimando, de certa forma, a eficácia da avaliação, além de construir um consenso nos seus usos. Há uma variedade de testes aplicados que acentuam a imersão do país em práticas de regulação mercantil favorecidas pelo contexto político (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015).

Tais práticas podem ser exemplificadas pelo Programa Internacional de Avaliação dos Alunos (PISA), que tem como objetivo gerar indicadores que favoreçam a discussão e, conseqüentemente, a melhoria educacional do ensino básico nos países participantes. Esse exame avalia como estudantes de todo o mundo conseguem usar na vida real o que aprenderam na escola. O teste começou a ser aplicado no ano 2000 com questões de matemática, leitura e ciências. Em 2015, o PISA passou a incluir também a solução colaborativa de problemas e letramento financeiro.

O PISA é aplicado a cada três anos pela OCDE, que reúne 37 países (desenvolvidos, em sua maioria) com o objetivo de promover melhores políticas públicas para o bem-estar econômico e social de seus membros. Porém, países não-membros podem solicitar a participação ou serem convidados – como é o caso do Brasil que participa como país convidado desde a primeira edição do exame. Em 2018 a prova foi aplicada em 70 países (BRASIL, 2018).

Desde sua primeira aplicação, os resultados do programa vêm sendo utilizados para ajudar a conduzir reformas de inclusão e melhoria da qualidade do ensino e definir políticas de mais equidade para a educação no Brasil.

A terceira fase, denominada por Afonso (2013) de Pós-Estado-Avaliador:

Quer justamente acentuar a ideia de que, para muito além das agendas nacionais e dos efeitos externos da globalização sobre os diferentes países, o que está em curso é uma estratégia de exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização (AFONSO, 2013, p. 276).

Delineada pelos processos de transnacionalização da prática avaliativa, essa fase se caracteriza pelo aumento de utilização da avaliação comparada entre países que estabelecem uma referência e, desse modo, buscam garantir a qualidade da educação. Apesar disso, o que se registra pelo resultado desse teste é que o Brasil caiu sua posição no *ranking* mundial de educação.

“A comparabilidade representa uma estratégia para influenciar a determinação de políticas que permitissem maior regulação internacional do capitalismo” (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015, p. 498). Trata-se então, de permitir que o capital internacional ganhe espaço no país, reforçando a expansão da educação privada que ‘sugere’ um ensino com mais qualidade.

Na efetivação das práticas de regulação do Estado Avaliador surgem contradições nos processos que provocam debates sobre questões de autonomia e descentralização, versus regulação e controle das instituições de ensino pelo Estado, que tem como premissa assegurar a continuidade do projeto capitalista no contexto da globalização.

O que se evidencia nesse processo é a atuação do Estado Avaliador promovendo uma seleção que legitima as desigualdades nos processos educativos pela via das avaliações sistêmicas globais. “Essas seriam, portanto, as prováveis repercussões da face mais contemporânea do Estado Avaliador na sua relação com a educação” (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015, p. 499).

Desse modo, a avaliação do ensino superior foi sendo desenhada como uma política educacional impregnada pela ideologia dominante e por princípios neoliberais do sistema capitalista cada vez mais fortalecidos, em que o estímulo à competitividade foi utilizado como uma estratégia para imprimir qualidade à educação privada, facilitando assim sua expansão acelerada.

Souza (2011, p. 314) lembra que “a atividade avaliativa tem uma dimensão de poder intrínseco, que tanto pode servir à democratização do ensino quanto pode levar à intensificação das desigualdades educacionais e, no limite, sociais”. Este alerta do autor remete ao risco de a avaliação perder seu objeto principal de propor processos de identificação de desenvolvimento e reorganização de práticas educacionais, passando a ser usada como instrumento de poder ao atender as intenções do governo capitalista e das políticas neoliberais de diminuição do papel do Estado.

Bianchetti (1997, p. 89) analisa tais políticas, dentre as quais estão a educação e a avaliação, assinalando que:

[...] suas características dependem [...] do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm. Em outras palavras, ao constituir uma unidade, tanto a política, econômica como a social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais e nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Em uma formação social concreta os setores dominantes promovem uma determinada política social em função dos seus interesses estratégicos, utilizando, para isso, as estruturas políticas sobre as quais exercem hegemonia.

A política social descrita por Bianchetti (1997) remete aos conflitos historicamente estabelecidos entre a educação e as políticas econômicas e sociais, nas quais constata-se, cada vez mais, a presença de estratégias do governo para controlar o sistema educacional, fortalecer políticas de expansão e de privatização do ensino superior de acordo com seus interesses.

Segundo Afonso (2009), o Estado Avaliador reforça a avaliação como suporte do processo de responsabilização ou prestação de contas, relacionados aos resultados educacionais e acadêmicos, como mais importantes que os processos pedagógicos. Observa-se que o interesse em avaliar o ensino superior se impõe em razão das exigências de sua regulação e controle, não levando em conta objetivos que contribuam para a transformação qualitativa da educação superior.

Para tanto, os processos de avaliação do ensino superior no Brasil têm sido manipulados como instrumentos que atendem às intenções da classe dominante, e para ampliar tal discussão, no próximo tópico, abordou-se o desenvolvimento do Estado Avaliador no Brasil.

1.3 O Estado Avaliador no Brasil

Como já mencionado, na consolidação e na atuação do Estado contemporâneo, uma das formas de garantir seus interesses foi o estabelecimento de sistemas de controle e regulação, por meio de políticas públicas como a política educacional de avaliação do ensino superior, acompanhados do “discurso ideológico” que o consolidou como Estado Avaliador.

Desde 1976, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) vem trabalhando em avaliação com foco nos programas *stricto sensu*. Contudo, os programas de avaliação da graduação passaram a fazer parte das ações e políticas públicas para educação a partir dos anos 1980.

Nos anos 1990, com a influência da globalização que crescia e fortalecia as políticas neoliberais, registrou-se uma mudança no país em relação às políticas sociais. Ocorre o alinhamento da escola aos impactos econômicos e sociais causados uma política que os processos de avaliação da educação são impostos para atender as condições do sistema capitalista.

Durante essa década, a avaliação do ensino superior esteve entre as principais políticas públicas educacionais e carregava consigo a proposta de melhoria da qualidade do ensino no país. Foi efetivada pela realização do Exame Nacional de Curso (ENC ou Provão)⁹, implantado nos anos de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e aplicado pela primeira vez em 1996, com a finalidade de avaliar, através do desempenho do estudante, a qualidade de ensino das instituições de nível superior.

O Exame constitui-se de uma prova aplicada todos os anos aos estudantes concluintes dos cursos de graduação. Sua realização era obrigatória e buscava medir as habilidades e as competências adquiridas pelo estudante durante o curso. Foi o principal critério de avaliação do ensino superior da época.

⁹ Lei nº 9.131/1995 – “Art. 3º - [...] o MEC 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 estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação. Nesse documento optou-se por utilizar a terminologia popular, Provão, em lugar de sua abreviação oficial, ENC, ao se mencionar o Exame Nacional de Cursos”. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

Cunha (2003) salienta que o governo FHC manteve, e em certa medida, acentuou as políticas neoliberais que vinham sendo aplicadas desde o início dos anos 1980. Entretanto, de acordo com Freitas (2004), ao contrário do debate dos anos de 1980, o ambiente criado retirou a ênfase das discussões sobre as concepções de educação e sobre as suas finalidades.

As reformas educacionais no Brasil foram acentuadas nos anos 1990, caracterizando-se como um conjunto de ações do governo federal como a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), referenciais e pareceres.

Os PCN elaborados pelo governo federal em 1997, são diretrizes distintas, elaboradas por disciplinas e por etapa de ensino, que foram criadas para subsidiar e orientar a revisão curricular; a formação inicial e continuada dos professores; as discussões pedagógicas internas nas escolas; a produção de livros e outros materiais didáticos e a avaliação do sistema de educação.

Os PCN funcionaram como referenciais e orientações para a renovação e reelaboração da proposta curricular das escolas até a definição das Diretrizes Curriculares que seriam aprovadas em 2005 e publicadas em 2006, no caso do curso de Pedagogia (MEC, 1997).

Parte das políticas executadas pelo governo FHC foram orientadas para a implantação das reformas estabelecidas pela Lei nº 9394/1996¹⁰. Uma realização significativa desse governo foi a criação de um sistema de avaliação chamado de Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB).

O SAEB é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala que permitem ao INEP realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado.

Por meio de provas e questionários aplicados periodicamente pelo INEP, o SAEB permite que os diversos níveis governamentais avaliem a qualidade social da

¹⁰ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. É a legislação que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil (da educação básica ao ensino superior). A LDB nº 9.394/1996 “reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. Estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Segundo essa lei, a educação brasileira foi dividida em dois níveis: a educação básica e o ensino superior”. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/educacao/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

educação praticada no país, de modo a oferecer subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas, com base em evidências.

As médias de desempenho do SAEB, juntamente com os dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Desde 1990, quando foi criado, o SAEB teve algumas reestruturações. Em 2005, passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manteve as características, os objetivos e os procedimentos da avaliação efetuada até aquele momento, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) conhecida como Prova Brasil, criada com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas das redes públicas.

O padrão rígido definido pela avaliação quantitativa proposto pelo Ministério da Educação (MEC) no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990, Exame Nacional de Cursos (ECN), mais conhecido como “Provão” em 1996 e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 1998, foram complementadas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), cuja organização estava voltada para favorecer a qualidade e a produtividade no campo educacional.

Todo esse sistema de avaliação em níveis diversos caracteriza a implantação de um novo padrão de serviço público no Brasil, voltado ao controle das instituições, ao passo que reduzia os custos e aumentava a exigência de eficiência do serviço prestado. Para Oliveira (2012, p. 150) “essa nova fase teria o sistema de avaliação como base da regulação empreendida pelo Estado avaliador no país”.

Nessa lógica, as avaliações do ensino superior também passaram a ter visibilidade social, apesar de não consistirem de uma nova ação, dada às experiências em avaliação da pós-graduação realizadas pela CAPES desde 1976. Com isso, ampliava-se a compreensão do processo, sua importância e necessidade estavam atribuídas ao fato de que a avaliação estabelecida para os cursos de graduação, pela aplicação do Provão, estava vinculada à regulação do sistema de ensino.

Nessa conjuntura, as políticas de avaliação do ensino superior passaram a ser percebidas como instrumentos de controle e de verificação dos conhecimentos teóricos e das habilidades técnicas desenvolvidas nos cursos de graduação, reflexo de uma relação conflituosa entre Estado e as Instituições de Ensino Superior (IES) que se acentuou com a Reforma da Gestão Pública iniciada nos anos 1995.

Assim que FHC assumiu o governo em 1995, foram aprovados dispositivos legais que regulamentaram a reforma da área educacional como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/1996 que objetivou disciplinar a educação escolar em todas as etapas, níveis e modalidades.

Com a sanção da LDB/1996 houve um movimento de expansão do ensino superior incentivado pelo atual governo. Entretanto, essa expansão se deu pela abertura de oportunidades para as instituições privadas que aproveitaram as facilidades e aumentaram significativamente o número de cursos e de vagas ofertadas desde então.

Essa política contrapunha-se à política do Regime Militar e da Nova República, que não apoiavam a ampliação de vagas no ensino superior por meio de tais estratégias de abertura do mercado à iniciativa privada, pois estavam convictos de que esse crescimento impactaria a qualidade educacional.

Também nesse período ocorreu a reforma da educação básica e a educação infantil passou a integrá-la por força da mesma lei. Houve a separação formal entre o ensino médio e o técnico profissional.

As políticas de FHC priorizavam a meta de universalização do ensino fundamental de 1º ao 5º ano. Foi implantada a reforma universitária que contemplava em seus objetivos: a avaliação, a autonomia e a melhoria da qualidade do ensino.

Além disso, houve uma diversificação do ensino superior que passou a contar com cinco tipos de IES – as Universidades, os Centros de Educação Superior, os Institutos, as Faculdades e as Escolas Superiores.

A LDB/1996 normatizou a expansão do ensino superior, como se constata em seu Art. 46 “A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (BRASIL,1996).

Nesse contexto, os processos de regulação e avaliação instituídos pela lei surgiram com o intuito de estabelecer normas e critérios para trazer ao processo de expansão um padrão de qualidade mínimo para esta etapa de ensino.

Apesar da normatização dos processos de regulação, havia uma flexibilização no processo quando uma instituição, ao ser avaliada e tendo conceito insatisfatório teria a possibilidade de estabelecer planos de melhoria, visando sanar as fragilidades

em um tempo determinado, podendo assim manter sua oferta apesar do seu resultado inicial na avaliação ter sido negativo, conforme parágrafo 1º da LDB/1996, do Art. 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).

Mesmo estando prevista a correção das deficiências advindas da avaliação insatisfatória da IES na LDB/1996, a prática do saneamento de tais deficiências só passou a ser disciplinada em 2004, pela Lei nº 10.861, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com as prerrogativas do SINAES, previa-se que “Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação” (BRASIL, 2004).

De acordo com Costa (2007, p. 37), “as instituições públicas não tiveram o tratamento equivalente ao texto da lei, não houve nenhuma previsão de sanções aos administradores públicos responsáveis pelas “deficiências eventualmente identificadas pela avaliação na instituição sob sua responsabilidade”. Apesar de o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que regulamentou no seu capítulo III a supervisão do MEC em relação ao Sistema Federal de Ensino, esse processo de superação das deficiências, com o apoio do Poder Executivo, não ocorreu como previsto em lei.

Estes são exemplos de como o Estado, já com caráter regulador/avaliador, instituiu processos de regulação, avaliação e, conseqüente, controle das instituições em nome da promoção e manutenção da qualidade do ensino.

A situação política deste período foi marcada por um governo que se caracterizou por promover a desregulamentação do mercado, a abertura comercial e, especialmente financeira, reduzindo o papel do Estado com um programa de reforma que, entre outras ações, estimulou a expansão desordenada do ensino superior privado.

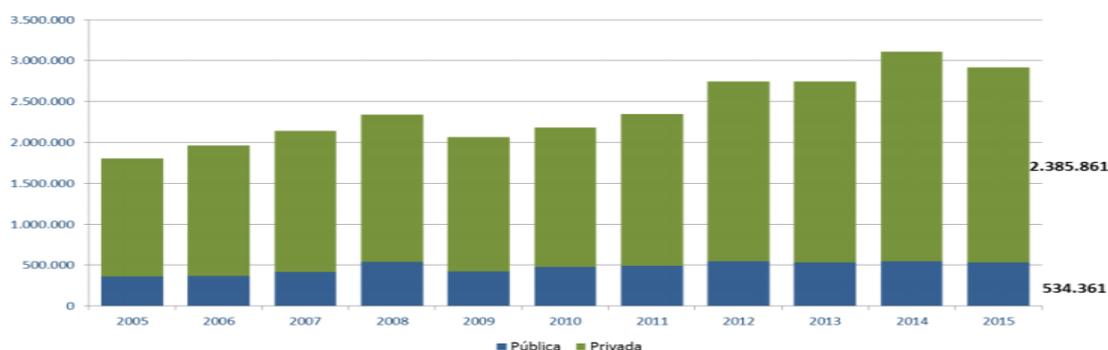
O crescimento foi dado, principalmente, pela autorização de cursos e pelo credenciamento de IES, sobretudo as de iniciativa privada, sendo previsto na

normatização o processo de avaliação das instituições de educação superior atrelado ao processo de expansão conforme já citado no Art. 46 da LDB/1996.

De acordo com o Censo da Educação Superior, que registra dados expressivos de expansão das Instituições de Ensino Superior no Brasil no período do Governo FHC (1995 – 2005). As IES públicas, que eram em número de 210 em 1995, expandiram-se para 231 instituições em 2005. Já as IES privadas, que somavam 684 em 1995, tiveram um crescimento expressivo, totalizando 1934 em 2005.

Após esse período, destacam-se a seguir os dados compreendidos entre os anos de 2005 e 2015, conforme Censo da Educação Superior/2015: a rede privada com crescimento de 65,4%, enquanto que a rede pública cresceu 47,5% no mesmo período.

Gráfico 3 – Número de Matrículas de Ingressantes em Cursos de Graduação por Categoria Administrativa no Brasil entre 2005 e 2015.



Fonte: Censo da Educação Superior/2015.

Esses dados podem ser considerados como o resultado das políticas neoliberais que ocasionaram o sucateamento da educação pública em todo esse período, iniciado pela implantação da reforma gerencial do Estado que privou a educação de investimentos advindos do governo, ao passo que promoveu, e até estimulou, a expansão da iniciativa privada no setor sendo continuada pelos governos subsequentes que mantiveram as políticas de mercantilização da educação impregnada em seus planos de governo.

Dias Sobrinho (2002), destaca que a presença de instituições privadas na educação superior gerou um cenário de “quase mercado”, uma combinação de elementos econômicos e éticos do público e do privado. O que se constatou é que a expansão do número de instituições não levou a uma melhoria qualitativa do sistema de ensino superior.

Essa realidade revela-se em políticas educacionais implantadas com forte influência do neoliberalismo e da abertura de capital aos organismos internacionais, como uma estratégia para garantir a sustentabilidade financeira do governo e a continuidade do atendimento aos interesses do capital. Desse modo, o país ficou à mercê das políticas internacionais e tal abertura foi permitida devido ao enfraquecimento do Estado, principalmente com a crise fiscal e o predomínio de políticas de redução da ação e do investimento do governo no setor social, especialmente na educação superior.

De acordo com Cunha (2008, p.34):

[...] a redução das despesas das universidades federais, por outro lado, só foi alcançada mediante a compressão dos salários e dos orçamentos, assim como pela não-reposição dos quadros perdidos. A “efetiva autonomia”, que seria base da “revolução administrativa”, não foi realizada, embora tivesse sido tentada.

Na proposta de governo do presidente FHC não houve avanço no desenvolvimento científico e tecnológico por investimentos do governo federal, ao contrário, a educação superior em especial, ficou sucateada, dependendo da captação de recursos advindos do capital financeiro do exterior.

O neoliberalismo, segundo Chauí (2003), opera com a organização e a destruição das instituições, há a substituição das instituições pelas organizações.

De acordo com Chauí (2003),

[...] a instituição é uma ação e uma prática social, que é fundada no reconhecimento público da sua atividade e de suas atribuições. Uma instituição é estruturada por ordenamentos internos, por regras e normas, por valores de reconhecimento e de legitimidade. Organização difere da instituição, porque ela se define por uma outra prática. Pela prática da instrumentalidade e pela ideia de operação. Ela se concretiza através de meios que são utilizados para atingir objetivos pré-determinados, levando em conta a gestão, o planejamento, a previsão e o controle para se conseguir êxito. A marca da organização é que ela opera num tempo determinado e delimitado e não tem relação com a temporalidade histórica. Terminada essa operação, dá-se início a uma nova operação, sem conexão com a anterior. Sintetiza que a instituição é o *locus* da continuidade histórica, enquanto a organização é a área da fragmentação, da particularização (CHAUÍ, 2003, p. 6).

O ensino superior passou a ser um produtor de mão de obra qualificada, acentuando-se a visão economicista do capitalismo reforçada pelo advento da globalização e com as consequências da reforma que transformou a educação

superior em produtora de capital humano¹¹. O Estado concentrou seus esforços para diminuir a sua participação no financiamento e na garantia dos direitos educacionais, porém, exercendo cada vez mais o papel de controle dos serviços educacionais prestados.

Nesse contexto, a intenção de Bresser Pereira com a Reforma Gerencial do Estado era consolidar práticas gerencialistas de governo em que o Estado mínimo assumiria um novo papel, modificando significativamente sua estrutura de poder, alargando sua atuação gerencialista e as formas de organizar e fazer acontecer a gestão do setor público.

Essa nova forma de gestão foi analisada por Sguissardi (2005), que assegura que desde os anos de 1995 as questões relacionadas à educação superior no Brasil vêm passando por processos de alteração em seu funcionamento, em razão da adoção de um novo modelo organizacional de Estado, com base na Reforma Gerencial.

Esse modelo foi capaz de traçar novos rumos aos projetos de desenvolvimento brasileiro a exemplo do acelerado ritmo de abertura de novas IES, seguido do processo de diferenciação, desregulamentação e privatização da oferta e financiamento do ensino em nível superior.

O Estado Avaliador criou procedimentos para validar e controlar os processos que envolvem a expansão do ensino superior promovida por ele mesmo. Registra-se, nesse processo, um movimento contraditório que ao mesmo tempo em que o governo facilitava a expansão do ensino superior, descentralizando e minimizando as funções do Estado, criava cada vez mais mecanismos de regulação e controle que incidiam na autonomia das IES.

Essa lógica gerencialista condiciona as ações da gestão das instituições, divulgando e responsabilizando-as pelos índices alcançados. Desse modo, o Estado adota a regulação que objetiva resultados comparativos, ferindo a autonomia das

¹¹ “A teoria do Capital Humano foi pensada primeiramente por Schultz (1973) ainda nas décadas de 1950 e 1960 e tinha como objetivo explicar o modo como os ganhos de produtividade podem ser gerados pelo ou estar associados ao fator humano na produção. Para tanto, Schultz traz a definição de que o Capital Humano é um novo conceito de capital quando associado ao investimento não material (habilidades e conhecimentos úteis) feito em benefício do próprio homem. A teoria traz ainda a ideia de que o investimento em educação corrobora com o desenvolvimento econômico, isto é, quanto maior a escolaridade de uma determinada sociedade, maior seria seu desenvolvimento econômico” (PASQUINI, 2017, p. 65).

instituições que entram em conflito com a burocratização que ocorre no processo de avaliação institucional.

Em função da necessidade de estabelecer processos eficazes de regulação e controle, o Ministério da Educação, por meio do INEP, passou a normatizar os processos de avaliação desse nível de ensino, cujos resultados serviriam para justificar a autorização de novos cursos, credenciamento e descredenciamento de instituições.

O INEP intervinha nos cursos de graduação e em IES que não apresentassem as exigências propostas pelo órgão e que poderiam ter suas atividades suspensas temporariamente. Além disso, interferiram na autonomia da IES por meio do rebaixamento da categoria 'Universidade' para 'Centro Universitário', ou até mesmo descredenciando-a. Outra medida tomada foi a obrigatoriedade do recredenciamento das IES a cada cinco anos.

1.4 Políticas Educacionais no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República, a partir de 1º de janeiro de 2003 foi inaugurada uma nova fase da história da política brasileira protagonizada pelo governo popular. Este governo desenvolveu políticas para o campo social, fato que indicava uma mudança de caráter político com combate aos programas neoliberais e às privatizações praticadas em várias áreas, especialmente na educação superior.

O início do governo Lula foi marcado por um processo de revisão e reestruturação das políticas de regulação e avaliação do ensino superior com a extinção do Provão e a adoção de um outro sistema de avaliação da educação superior. Essa nova proposta de política educacional trouxe expectativas para toda a sociedade. A mudança no sistema de avaliação vigente era uma das reivindicações dos movimentos organizados, especialmente de estudantes, profissionais da educação e das entidades científicas.

Entretanto, o que de fato ocorreu foi a continuidade das políticas neoliberais do governo anterior, apesar de terem sido registrados alguns avanços nas políticas educacionais no governo de Lula. Desse modo, a expectativa de um governo popular foi frustrada, tendo em vista que a abertura para o capital se manteve, registrando-se também no período deste governo índices altos da expansão do ensino superior pela

iniciativa privada, entre outras ações de regulação que continuaram sendo praticadas apesar de uma pequena reforma dos processos.

Atendendo às reivindicações dos movimentos, uma das primeiras ações do novo governo foi a constituição de uma comissão para elaborar uma nova proposta de avaliação.

A Portaria de nº 11, de 7 de novembro de 2003 do MEC/Secretaria de Educação Superior (SESU) teve como objetivo:

Art. 1º. Instituir Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

Os estudos e propostas realizados pela Comissão Especial materializaram-se na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, instituindo o SINAES que foi constituído por três componentes principais: a) a avaliação das instituições; b) a avaliação dos cursos; c) o desempenho dos estudantes.

De acordo com os estudos da Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior (ABMES), publicados na Revista Estudos em 2012, o período de implantação do SINAES foi conturbado e marcado por “controvérsias nos bastidores do governo Lula, que foram formalizados em documentos assinados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES)¹²” (ABMES, 2012, p. 105).

O SINAES apresenta como finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, a efetividade acadêmica e social, e, especialmente, a promoção dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior (BRASIL, 2004).

Apesar de apresentar finalidades definidas, os conflitos que aconteceram nos bastidores pautavam-se na elaboração de documentos antagônicos como o “Roteiro de Autoavaliação Institucional” ligado aos princípios do PAIUB, efetivado por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional e o documento Diretrizes para a Avaliação de Educação Superior que defendia a proposição da existência de indicadores universais de qualidade, em que

¹² A CONAES foi instituída pela Lei 10.861/2004, como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES.

o foco da avaliação do ensino superior continuava a ser direcionada para os resultados.

Essa situação comprova que apesar da mudança e inovação dos meios, inspirados por um sistema de avaliação nacional, os fins do processo não foram alterados. Permaneceram traços das políticas do governo FHC, embora a expectativa da sociedade e dos movimentos sociais fosse por uma mudança mais ampla. Desse modo, permaneceram os aspectos e práticas reguladoras e avaliadoras do Estado.

Para melhor compreensão desse sistema, cabe destacar que no processo global de avaliação são utilizados instrumentos complementares como a autoavaliação, a avaliação externa, o ENADE e a avaliação dos cursos de graduação. Conforme o INEP, o resultado desses processos deve ser utilizado pelas IES para (re)planejarem suas ações e pelos órgãos do governo para a criação de políticas públicas educacionais e para a orientação na tomada de decisões face à realidade dos cursos e das instituições no país.

Tendo em vista a concepção do INEP sobre o processo de avaliação aplicado, não se pode negar que ela provoca um impacto ao contexto das IES, influenciando na tomada de decisão dos gestores e na sistematização dos processos internos de modo que as instituições adotem ações estratégicas e busquem um padrão de qualidade necessário para obterem conceitos satisfatórios nos processos de avaliação.

Esse modelo de avaliação continuou a ser praticado após o governo de Lula, seguido pelo governo de Dilma Rousseff e os demais governos que a sucederam. Essa avaliação praticada não pretende apenas aferir a ampliação de capital cultural¹³ dos partícipes, o que ela objetiva, na verdade, é atender ao interesse do Estado Avaliador em implantar uma política neoliberal, que vem favorecendo a expansão desenfreada da educação superior privada, privilegiando o interesse e o poder dos detentores do capital econômico.

Na efetivação desse Estado Avaliador destaca-se a função de controle social, estabelecida pelas políticas de avaliação da educação superior praticadas pelo

¹³ Bourdieu (1997, p. 86), explicita que a acumulação de capital cultural desde a mais tenra infância – pressuposto de uma apropriação rápida e sem esforço de todo tipo de capacidades úteis – só ocorre sem demora ou perda de tempo, naquelas famílias possuidoras de um capital cultural tão sólido que fazem com que todo o período de socialização seja, ao mesmo tempo, acumulação. Por consequência, a transmissão do capital cultural é, sem dúvida, a mais dissimulada forma de transmissão hereditária de capital.

INEP/SINAES. As normas que regulam os instrumentos utilizados são elaboradas sem a participação social, sendo apresentadas e aplicadas às instituições de forma autoritária, punitiva e impositiva, assumindo um caráter de desregulação social, de acordo com Afonso (2005).

A compreensão do papel da desregulação e da avaliação na concepção de Afonso (2005, p. 50) é de que:

[...] 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. Aliás, a tensão inerente à avaliação como mecanismo de regulação e, simultaneamente, como mecanismo de desregulação, foi uma das expressões mais características das políticas reformadas da chamada nova direita que, [...] resultam de postulados contraditórios, originados de uma confluência conjuntural e estratégica de perspectivas políticas econômicas, neoliberais e conservadoras.

A consequência dessa avaliação quantificadora foi o modelo de avaliações aplicadas por testes estandardizados, a exemplo do Provão, com avaliações elaboradas e realizadas por agentes externos à instituição e decididas fora dela.

Dias Sobrinho (2010, p. 204), critica a implantação do Provão afirmando que a prova “se fez repleta de contradições. Um modelo imposto pelo MEC, sem consulta e sem discussão pública”. Apesar disso, o autor assinala que a repercussão que essa avaliação tomou na mídia garantiu sua consolidação como “sinônimo de avaliação e instrumento de informação dos grupos interessados em Educação Superior, em especial, o setor privado” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204).

Esse instrumento de desregulação, diz Afonso (2005), vem se perpetuando como processo de avaliação, cujo foco está centrado no controle por parte do Estado Avaliador, que não se concentra nos processos pedagógicos, mas nos resultados quantitativos que vem se mantendo em todos os governos desde FHC, inclusive sendo reproduzido durante o governo de Lula.

A aplicação de exames em larga escala, mecanismo comum ao Estado Avaliador, traz evidências de contradições nas práticas da avaliação em detrimento às reais intenções impressas ao ato de avaliar. São processos manipulados que vão além do que é proposto em leis e portarias. São parte de um sistema que está interligado à ideologia neoliberal e precisa ser entendido nessa relação, de modo que seja possível desvendar seus reais propósitos e o impacto que causam na manipulação econômica e social do país.

A ênfase nos resultados tem provocado mudanças no processo de gestão e no planejamento das ações das IES, que enfrentam um mercado cada vez mais competitivo dada à expansão de instituições. Além disso, os cursos precisam manter-se com conceitos positivos para permanecerem em funcionamento.

Desse modo, as avaliações vêm assumindo múltiplos significados: de prestação de contas, de eficiência, de produtividade, de gestão gerencial e acreditação, revelando a intenção explícita do Estado em fazer prevalecer perspectivas economicistas e exercer seu poder regulador na economia, na educação e em todos os âmbitos socioculturais (DIAS SOBRINHO, 2003).

As IES, para manterem-se competitivas no mercado, são submetidas às avaliações internas e externas, que obedecem a critérios que não fazem a aferição justa da qualidade do ensino. Essas avaliações levam em conta a titulação do quadro docente, infraestrutura institucional e realidade socioeconômica dos acadêmicos, dados que isoladamente não atestam o nível de qualidade do ensino, tendo em vista que muitas instituições possuem nota satisfatória nas avaliações institucionais externas, ao passo que as avaliações de curso realizadas com os acadêmicos apresentam resultados insatisfatórios, a exemplo do ENADE.

Tendo em vista a necessidade da compreensão da Reforma Gerencial do Estado como política de governo que fortaleceu a concepção de avaliação e de Estado Avaliador desenvolvida até aqui, e compreender como as práticas avaliativas e a utilização dos seus resultados têm impactado a educação do país, retoma-se no próximo capítulo, a abordagem a respeito da Reforma, levando em consideração a crescente oferta de ensino pela iniciativa privada e a omissão do Governo de Michel Temer em investir na ampliação de vagas nas instituições públicas de ensino, tomando como exemplo a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2006, da qual, também tratar-se-á mais à frente.

CAPÍTULO II - ESTADO AVALIADOR E A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

Neste capítulo, discute-se o fortalecimento do Estado Avaliador no Brasil, considerando a implantação da Reforma ocorrida no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para tanto, apresenta-se o contexto econômico deste período, bem como as práticas neoliberais decorrentes do Plano de Governo de FHC, de modo a favorecer a compreensão das intenções políticas e econômicas que permearam as políticas públicas da educação criadas pela Reforma Gerencial do Estado, dos anos de 1990.

2.1 As Origens do Estado Avaliador na Reforma Gerencial do Estado

O neoliberalismo vem sendo praticado em nosso país como resultado da crise política instalada com o golpe militar de 1964, que associado à crise de acumulação dada pelo capitalismo brasileiro marcou os anos de 1980 com índices altíssimos de inflação e com a conseqüente queda do crescimento da economia.

A crise posta como conseqüência da acumulação do capital deixou marcas profundas na economia do país e se deu em decorrência do período compreendido entre 1968-1973, pelo movimento que foi conhecido como o "milagre" econômico brasileiro, que recebeu essa denominação em função das altas e significativas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), então verificadas entre 7% e 13% ao ano.

Nesse período houve melhoria significativa na infraestrutura do país com o aumento do nível de emprego proporcionado, principalmente, pelos investimentos nos setores de infraestrutura e indústria e pelo desenvolvimento industrial, alavancado pelos investimentos nos setores de siderurgia, geração de eletricidade e indústria petroquímica. O setor se desenvolveu, principalmente, pelo crescimento e fortalecimento das empresas estatais.

Este crescimento foi impulsionado pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) implantado em 1964, durante o governo do Presidente Castello Branco. A correção monetária criada no PAEG permitiu o governo se financiar por meio de títulos a taxas atraentes. A emissão de moeda era contida e a inflação

começava a cair. Foi a mais prolongada e dinâmica fase de crescimento econômico do país depois da arrancada de 1945¹⁴.

De acordo com Veloso; Villela e Giambiagi (2008), uma característica evidente do "milagre" é que o crescimento acelerado trouxe uma inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de *superávit* no balanço de pagamentos.

Nos anos de 1970 houve um crescimento médio de 8,8% do Produto Interno Bruto (PIB), caindo, nos anos de 1980 para 3,0%, de acordo com dados do Departamento Intersectorial de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Apesar da aparente situação de desenvolvimento acelerado da economia do país, as consequências negativas começam a mostrar seus efeitos por um registro de inflação elevada que passou de 19,46% em 1968 para 34,55% em 1974. Apesar de ficar conhecido como Milagre Econômico, o período aumentou a concentração de renda e a desigualdade no país (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008). Durante o período da Ditadura Militar no Brasil registra-se o aumento da dívida externa, tendo em vista que o desenvolvimento 'milagroso' e acelerado da economia foi bancado, principalmente, com empréstimos advindos do exterior.

A dívida trouxe ao desenvolvimento do país muitos prejuízos, devido à dependência criada com relação aos credores e ao Fundo Monetário Internacional (FMI), além de comprometer uma significativa fatia do orçamento para pagamento de juros da dívida (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

Embora a economia tenha crescido consideravelmente, não houve distribuição de renda e, portanto, aumentaram ainda mais as desigualdades sociais no país devido ao crescimento da concentração de renda na classe dominante.

Na literatura existem muitos estudos sobre esse período, entretanto não há um consenso em relação aos fatores determinantes do 'milagre'. As tentativas de interpretar esse movimento agrupam os determinantes em três grandes linhas de raciocínio.

¹⁴ "A expansão econômica do Pós-Segunda Guerra Mundial, também conhecida como o *boom* econômico pós-guerra ou Era de Ouro do capitalismo, foi um período de prosperidade econômica em meados do século XX, que ocorreu principalmente em países ocidentais após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e durou até início de 1970. Durante esse tempo, houve um crescimento econômico elevado em todo o mundo, na Europa Ocidental e países da Ásia Oriental, em particular com um crescimento anormalmente elevado e sustentado, juntamente com o pleno emprego". Disponível em: <<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/segunda-guerra-mundial.htm>>. Acesso em: 8 mai. 2019.

Conforme Veloso; Villela; Giambiagi (2008, p. 223),

A primeira linha de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do "milagre" ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do "milagre" às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castelo Branco (1964-1967), em particular às reformas fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento.¹⁵

Calderaro (2018) afirma que o crescimento econômico do país apresentou um declínio a partir de 1974, decorrente da crise mundial provocada pelo "choque do petróleo". O aumento do petróleo no mercado mundial afetou diretamente a economia brasileira, prejudicando-a sobremaneira. Os valores dos combustíveis derivados do petróleo tiveram uma alta muito expressiva, aumentando ainda mais a inflação. Por essa razão, a balança comercial brasileira ficou com *déficit* elevado devido à importação de petróleo com preços muito altos.

O autor considera ainda que, em consequência dessa situação, os investimentos externos e internos diminuíram significativamente, prejudicando o avanço da economia nos níveis anteriores.

Entre os anos de 1974 e 1979 houve uma redução do consumo interno que prejudicou as empresas voltadas para o mercado nacional, isso ocorreu devido ao PIB brasileiro que passou a crescer na média de 6,5%, diminuindo a geração de empregos, afetando negativamente a totalidade dos pagamentos de salários efetuados pelas organizações aos seus empregados.

Desse modo, o Estado, que no PAEG se preocupou em apresentar um bom ambiente para o desenvolvimento do país, passa agora a ser o próprio agente desenvolvimentista¹⁶. O processo de transição do Estado Desenvolvimentista de 1930

¹⁵ Essas explicações não são necessariamente excludentes. Por exemplo, Simonsen e Campos (1974) argumentam que tanto as reformas institucionais do período 1964-1967 quanto a política econômica do período 1968-1973 foram os principais determinantes do "milagre". Hermann (2005) enfatiza a situação externa favorável e a política econômica do período 1968-1973. Mais adiante, a literatura sobre as interpretações do "milagre" será discutida em detalhe.

¹⁶ "Estado Desenvolvimentista ou do Bem-estar, cuja concepção via no Estado a grande alavanca do progresso econômico social do país, com a adoção das políticas keynesianas aplicadas em diversas partes do mundo a partir de 1930. Ao longo de sua existência, a estratégia desenvolvimentista se apoiara na substituição das importações e implantação da infraestrutura, estratégica nos setores do aço, da energia e do petróleo para fazer a transição de um país essencialmente agrário para um industrial, com extrema dependência do capital externo" (SALTORATTO, 2005, p. 2).

para um Estado Neoliberal em 1990 se deu pela liberalização econômica, que foi ocorrendo em razão da crise enfrentada.

Até a década de 1970, o financiamento externo foi praticado pelo Estado Desenvolvimentista, que usou de tal estratégia para fortalecer o capitalismo, e que passou a ser, nas décadas seguintes, o centro da crise em razão da incapacidade de cumprir seus pagamentos.

Saltorato e Grun (p.19, 2005), assinalam que,

[...] a crise da dívida externa de 1970, intensificada na década de 1980, a intermitente inflação dessas décadas, a queda do Muro de Berlim, o colapso da União Soviética acompanhada pela descrença na planificação econômica, a ascensão conjunta das políticas econômicas de Ronald Reagan e Margareth Thatcher e a Guerra Fria fizeram com que, num cenário globalizado, hegemônico pelos Estados Unidos e Inglaterra, os princípios da doutrina neoliberal, anti-intervencionista e privatizante, chegassem à América Latina e ao Brasil, freando as políticas de desenvolvimento até então conhecidas e praticadas.

Essa transição ocorreu num período de muitas conquistas trabalhistas e mesmo com a forte crise o Estado deixava claro que continuaria a proteger o mercado interno.

Apesar das conquistas, este período caracterizou-se por uma difícil situação econômica da classe trabalhadora e da população em geral em função da alta inflação existente no país e do refluxo nas taxas de crescimento econômico do mundo.

Com o cessar da entrada de capital estrangeiro, o Estado perdeu sua capacidade de investir. Como consequência, a elite empresarial começou a mobilizar-se para controlar as ações do Estado, orientando-se pelas concepções neoliberais difundidas desde os anos 1970.

Esse grupo passou, então, a confrontar o intervencionismo¹⁷ do Estado, impondo-lhe a cobrança de uma desregulamentação, de abertura para o capital estrangeiro e da privatização de empresas estatais. Apesar desse sistema econômico ter se tornado politicamente hegemônico nos anos 1990, essa situação já havia sido iniciada na segunda metade da década de 1980.

O neoliberalismo se torna predominante quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República em 1989. Fato político que demarcou a divisão

¹⁷Há duas concepções do termo, na dimensão Econômica é a intervenção do Estado na atividade econômica de um país; conjunto de decisões econômicas emanadas das autoridades públicas; Na dimensão Política o termo significa ingerência de um país nos assuntos internos de outro(s)". Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/intervencionismo>>. Acesso em: 7 mai. 2019.

entre o período que prevaleceu a democratização política e que teve como seu impulso básico a liberalização econômica. A ascensão do neoliberalismo que tem como principal característica a ampliação da ação da lógica de mercado, provoca a diminuição da atuação do Estado em diversas áreas, sobretudo nas áreas sociais.

A centralidade da reforma neoliberal pretendia superar a crise enfrentada pelo capitalismo, dando mais autonomia e liberdade às instituições privadas e financeiras sob as concepções norteadores do liberalismo, que segundo Santana (1996) são: o individualismo, a propriedade e o Estado.

De acordo com esse sistema cabe ao Estado permitir a liberdade individual do homem na conquista de sua propriedade e bens materiais segundo a ordem do capital. Entretanto, para além dessa descrição, encontram-se entre os críticos duas caracterizações, quais sejam:

- 1) Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70.
- 2) Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (GENTILI, 1996, p. 2).

Bianchetti (1999) esclarece que enquanto nas concessões sociais a desigualdade é reconhecida como sendo derivada do modo de produção capitalista e se aceita a intervenção do Estado para diminuir as polarizações, “[...] o neoliberalismo rechaça qualquer ação estatal que vá além da de ser um ‘árbitro imparcial’ das disputas. A ideia do Estado Mínimo é uma consequência da utilização da lógica do mercado em todas as relações sociais, não reduzidas somente ao aspecto econômico” (BIANCHETTI, 1999, p. 88).

No sistema neoliberal a atuação do Estado deve ser mínima, focada em áreas como segurança pública e justiça, desse modo, a intenção do governo baseia-se na garantia da manutenção da ordem social que acaba sendo fortemente desestabilizada pela crise econômica.

A ideia de Estado Mínimo se consolida na política neoliberal pela definição do percentual de financiamento da escola pública. Os neoliberais minimizam as funções do Estado e as atribuem ao mercado, legitimando pela concorrência, o poder de mover a sociedade, promovendo o desenvolvimento.

Como explica Bianchetti (2001, p.88),

A característica mais importante do neoliberalismo em relação a outras propostas neoliberais é a ampliação do raio de ação da lógica de mercado. Enquanto nas concessões liberais-sociais se reconhece a desigualdade derivada do modo de produção capitalista e, portanto, aceita-se a intervenção do Estado para diminuir as polarizações, o neoliberalismo rechaça qualquer ação estatal que vai além da de ser um 'árbitro imparcial' das disputas.

Para a ideia de Estado interventor tem-se o estabelecimento de currículos mínimos padronizados, bem como a implantação de processos de avaliação do sistema de ensino verticalizados e antidemocráticos, que retiram a autonomia pedagógica das instituições e dos profissionais ligados a ela. Assim, o Estado diminui sua responsabilidade em manter e custear a educação ao passo que amplia e fortalece seus sistemas de regulação e controle.

Nesse sentido, centralização e descentralização são as duas faces que caracterizam simultaneamente o perfil autoritário das reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais.

Acerca do que ocorreu na reforma da educação brasileira na década de 1990, Mota Junior e Maués (2014) reforçam que é nesse período que as relações com organismos internacionais como o Banco Mundial são fortalecidas, impactando profundamente os rumos das políticas educacionais adotadas no país desde então.

As reformas efetivadas pelo governo brasileiro nos anos de 1990 foram fortemente marcadas pelos diagnósticos e orientações do Banco Mundial, sobretudo durante o período do governo de FHC compreendido entre 1995 e 2002. O Ministro da Educação de todo este período foi Paulo Renato Souza, que já havia sido membro de grupos do Banco Mundial, causando com essa aproximação um alinhamento estratégico de interesses entre o MEC e os organismos internacionais.

De acordo com Helena Altmann (2002), a centralidade das propostas do Banco Mundial para as reformas educacionais nos países como o Brasil contemplavam três dimensões: a) ênfase na educação básica; b) descentralização da gestão; e c) centralização da avaliação dos sistemas escolares.

Na educação básica destacou-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996, que foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em 2007. Ressalta-se que atualmente, até a data de conclusão

desta pesquisa não há esse fundo, haja vista que a lei que regulamenta o fundo ainda não foi votada no Congresso no governo de Jair Bolsonaro.

No processo de descentralização da gestão foi transferida uma maior responsabilidade para as escolas em relação ao rendimento escolar dos seus alunos, além de criar projetos de voluntariado como o 'Amigos da Escola'¹⁸.

Ao centralizar a avaliação como forma de fixar padrões de desempenho desejados, são implantados o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 1998 e o Exame Nacional de Cursos (ENC) de 1995 (MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014). O que se constata é que os diagnósticos e orientações do Banco Mundial vêm influenciando a legislação, o financiamento público e a proposição de políticas para a educação brasileira.

Segundo Leher (1999) o Banco Mundial estabelece condições a serem adotadas pelos países que precisam tomar empréstimo com ele e com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

As condicionalidades, portanto, estariam a serviço do Banco Mundial de promover o ajuste estrutural macroeconômico necessário à inserção do Brasil e demais países periféricos no processo de globalização neoliberal, o que significou [...], no caso do Brasil, a radicalização da liberalização da economia, com as privatizações dela decorrentes, e a destruição de um precário Estado Social, por meio de uma contrarreforma do Estado, cujos efeitos mais visíveis sobre a educação básica e superior são o avanço do setor privado, a precarização do público e a penetração dos mecanismos e valores de mercado sobre a gestão, o financiamento, a avaliação e a produção de conhecimento (MOTA JUNIOR ; MAUÉS, 2014, p. 1142).

O resultado dessa interferência de organismos internacionais reforça o neoliberalismo que ocasionou a diminuição do Estado na manutenção e financiamento da educação, provocando uma necessidade de controle e regulação que fortaleceram as práticas de aplicação de exames de verificação e medição da eficiência dos processos educativos, como constata-se nos governos de FHC e Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁸ É um projeto criado pela rede Globo de Televisão e suas afiliadas. Tem o objetivo de contribuir com o fortalecimento da escola pública de educação básica por meio do trabalho voluntário e da ação solidária. O projeto é implementado em parceria com a Petrobrás, o Instituto Faça Parte, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de instituições e empresas comprometidas com a educação de qualidade para todos. O AMIGOS DA ESCOLA incentiva a participação de voluntários no desenvolvimento de ações e projetos educativos e de cidadania realizados em benefício da escola e da comunidade. MANUAL AMIGOS DA ESCOLA/1999. Disponível em: <<http://download.globo.com/amigosdaescola/manual.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Trata-se, assim, de um sistema de regulação perverso para os países em desenvolvimento, pois a luta pelo poder econômico é um determinante muito forte para as políticas públicas e que reforça as desigualdades sociais.

Parte dessa reforma consiste em tratar as instituições de ensino como se fossem empresas, desse modo, o produto – o ensino, o currículo e o estudante escolarizado devem expressar um conceito de qualidade decorrente das práticas empresariais e do modo de produção capitalista. O governo adota o sistema de controle de qualidade total que vem do mundo dos negócios e passa a criar um novo desenho para os processos de avaliação, regulação e controle dos sistemas de ensino.

Outro ponto a se destacar na reforma neoliberal é o fato de que a educação é um serviço que precisa estar atrelado às necessidades do mercado de trabalho, deve, assim, produzir mão de obra qualificada e suficientemente flexível para atender e se adaptar às exigências e demandas desse mercado. Para os neoliberais esta seria a função social da educação.

A política neoliberal aplicada na década de 1990, como descrito no primeiro capítulo, teve como consequência a implantação da Reforma do Estado, de Bresser Pereira (1995). A implantação do Plano Bresser, como foi chamado, aumentou a governança¹⁹ do Estado, com um papel de intervenção no mercado e nos meios de produção, criando um modelo de Estado discutido por Shiroma e Evangelista (2014).

No Brasil, esse expediente foi impulsionado pela Reforma do Estado dos anos de 1990, ao definir que caberia ao Estado gerenciar os processos enquanto as “organizações sociais” – sob a forma de fundações e institutos privados – executariam as políticas sociais com recursos públicos. Esse breve percurso permite compreender os fenômenos da multiplicação das parcerias público-privadas, a forte inserção do setor privado na definição e execução de políticas públicas, o aumento da participação de empresários em conselhos sociais do governo federal. [...] o Estado não se afastou para dar espaço ao setor privado; ao contrário mantém-se presente, mas não como provedor exclusivo dos serviços públicos – entendidos como atendimento ao público, e sim como regulador (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

¹⁹ “Governança refere-se às mudanças no modo de governar, abrangendo novos modos de controle e mecanismos sutis de governação (*soft governance*). Tais mudanças levam muitos pesquisadores a refletirem sobre as ações de governo que extrapolam o Estado de modo a considerar a atuação de outros intelectuais orgânicos coletivos que atuam na governança. Nesta, cabe a partilha de ideias, e conhecimento de propostas de ações advindas das contribuições da sociedade civil para a sociedade política. A noção de governo aparece associada às estruturas do Estado, enquanto que governança ou governação às ações e aos processos, mecanismos e estratégias de governo (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

Essa forma de gestão e de expansão estatal acarretou uma ineficiência do Estado em atender algumas necessidades dos cidadãos, a exemplo da educação, que a partir do Plano Bresser passou a ser qualificada como serviço e não mais como um direito.

De acordo com Chauí (2003), a escola passa a ser uma organização e não mais uma instituição, pela qual pode-se entender que, sendo o Estado visto e definido como ineficiente no gerenciamento das políticas públicas dentro do sistema neoliberal, tem-se como consequência que a educação passa a ser uma mercadoria, um bem de consumo que não deve ser de responsabilidade exclusiva de um Estado “ineficiente”.

[...] a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais (FREITAS, apud CHAÚÍ, 2004, p. 149).

Chauí (1999) entende que a universidade é uma instituição social devido aos resultados das lutas sociais e políticas dos últimos séculos que a tornou responsável pela democratização do saber. O plano de Bresser, por sua vez, apresentou a intenção de transformar a condição de instituição social à de entidade administrada pela iniciativa privada, ou seja, de uma organização.

Tal propositura se deu devido a definição de serviços que não seriam de exclusiva responsabilidade do Estado, a exemplo da educação, da saúde e da cultura. Sendo assim, a educação passou a ser considerada um serviço, e como tal poderia ser ofertado de forma privada e privatizada, em função disso, a reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social.

Compreender a distinção entre estes conceitos auxilia na identificação das intenções do governo. Para tanto, buscou-se em Chauí (1999, p. 4), as seguintes definições:

Uma organização difere de uma instituição por definir-se por outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida às ações articuladas à ideia de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas às operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. [...] A instituição social aspira à universalidade. A instituição sabe que sua eficácia e sucesso dependem de sua particularidade.

Isso significa que a instituição, estando inserida social e politicamente nos processos, busca responder às contradições sociais, entretanto, ao contrário dessa perspectiva, a organização faz sua gestão sem levar em conta as contradições sociais, o que ela objetiva é vencer a competição do mercado.

Assim, na aplicação das políticas neoliberais, os objetivos e meios de efetivação da educação, sendo tratada como uma organização, voltam-se para a eficiência e a produtividade requerida pelo mercado, num modelo de formação que se afasta da formação de valores ao exercício da cidadania e se preocupa com o desenvolvimento de habilidades e competências que possam favorecer o mercado de trabalho e alimentar o sistema de produção capitalista.

Fica evidente que a educação tem papel fundamental para o projeto neoliberal, pois legitima as desigualdades sociais e econômicas, sendo usada como instrumento básico para a manutenção do sistema capitalista. Em outras palavras, “a escola, que na origem grega designava o lugar do ócio, é transformada em um grande negócio” (SHIROMA, 2004, p. 120).

Na lógica dessa política, quanto mais baixa é a qualidade da educação, maiores serão as desigualdades na sociedade de classe e maior será a dominação hegemônica dos grupos detentores do poder.

A política neoliberal defende a participação do mercado internacional na economia, as reformas propostas por esse sistema interferem diretamente em diferentes espaços sociais em que a educação é pensada de outra forma.

Gentili (1996, p.18) mostra que:

[...] o objetivo político de democratizar a escola está assim subordinado ao reconhecimento de que tal tarefa depende, inexoravelmente, da realização de uma profunda reforma administrativa do sistema escolar orientada pelas necessidades de introduzir mecanismos que regulem a eficiência, a produtividade, a eficácia, em suma: a qualidade dos serviços educacionais.

Os neoliberais esperavam ter como resultado o Estado Mínimo, entretanto, nos anos de 1990 tal proposta conservadora tornou-se inviável, pois desenvolveu-se um movimento de reconstrução do Estado, de modo que realizasse “suas tarefas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantir os direitos sociais e promover a competitividade do seu respectivo país” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

A crítica ao modelo de administração pública burocrática acentuou-se e como resposta o Presidente da República FHC (1995-1998) adotou um modelo de administração gerencial do Estado para o Brasil.

O modelo de administração pública burocrática surgiu no século XIX em diversos países para combater o patrimonialismo e tratou da implantação de uma forma de administrar a coisa pública desvinculada da esfera privada.

O patrimonialismo²⁰ é tido como uma forma legítima de exercer o poder que advém do conceito tradicional de dominação. A teoria política de Max Weber (2000²¹, p. 141) traz uma fundamentação para o termo baseada “na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”.

O termo é utilizado, de modo geral, para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado. Nessa prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado.

Em razão do Estado e da administração pública no Brasil já terem nascidos patrimonialistas, e, também, em função do capitalismo, tal administração burocrática precisou assumir uma nova forma e essa mudança se sustenta com a teoria de Weber (1999), para qual a modernização social implica no aparecimento de instituições fortes, baseadas na centralização, na disciplina normativa, no caráter impessoal entre os membros e na eficiência. Desse modo, o Estado, sendo compreendido como uma organização política que se pauta pela dominação e pelo controle, necessita estabelecer as seguintes normas para suas ações:

[...] exercício contínuo vinculado à determinadas regras; autoridade institucional; organização de instâncias fixas e controle e supervisão para cada autoridade institucional; separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios da administração e produção; documentação dos processos administrativos (WEBER, 1999, p. 142-143).

Tais normas são baseadas em princípios racionais, que admitem posturas e processos impessoais, valorizam a eficiência e destacam o controle e a supervisão.

²⁰ Tipo de organização política em que as relações subordinativas são determinadas por dependência econômica e por sentimentos tradicionais de lealdade e respeito dos governados pelo governante, que exerce um poder formalmente arbitrário, assentado na sua autoridade pessoal. (MICHAELIS, *on-line*, 2020. Disponível em: <<https://www.google.com/search=MICHAELIS.on-line>> Acesso em: 12 nov. 2019).

²¹ Obra original com 1ª publicação em 1972, tendo como título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*.

Há um valor exacerbado quanto à eficiência e a eficácia que são induzidas pela obediência racional na realização das tarefas.

No Brasil, a administração pública burocrática predominou até a década de 1960, como já mencionado. Foi durante o regime militar que se identificaram as primeiras iniciativas contra esse tipo de administração, sua força centralizadora e burocrática.

Os militares eram burocratas, pois adotavam o modelo tecnocrático e pode-se dizer que a política educacional deste período deve ser vista como uma forma de assegurar a dominação necessária para o exercício de uma política subordinada e mantenedora do processo de acumulação de capital, tentando, desta forma, afastar os conflitos e tensões existentes que atrapalhavam a obtenção da hegemonia (GERMANO, 2005).

O projeto educacional do Regime Militar deve ser identificado como uma estratégia para o “desenvolvimento econômico”, com o intuito de modificar a relação das forças sociais, demonstrando ligação entre a política social e econômica nas relações entre o Estado e a economia.

Os militares praticaram uma política educacional que procurava atender aos interesses dos capitalistas, direcionando o processo da escolarização para o desenvolvimento de mão de obra qualificada, além de tentar vincular a educação liberal com a economia, desenvolvendo-se a “Teoria do Capital Humano”, subordinando a educação às necessidades da indústria que estava começando a se expandir. Nesse período também já se registra um incentivo de expansão da educação pela iniciativa privada.

Segundo GERMANO (2005):

[...] os elementos de “restauração” e de “renovação” contidos nas reformas educacionais são: 1) A passagem da centralização das decisões e do planejamento, com base no saber da tecnocracia, aos apelos “participacionistas” das classes subalternas; 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a “Teoria do Capital Humano”, entre educação e produção capitalista e que aparece de forma mais evidente na reforma de ensino do 2º grau, através da pretensa profissionalização; 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital; 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformando em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado. Dessa forma, o Regime delega e incentiva a participação do setor privado na expansão do sistema educacional e desqualifica a escola pública de 1º e 2º graus, sobretudo (GERMANO, 2005, p. 105 -106).

A partir dos anos de 1980 as propostas de reforma e modernização do Estado foram ganhando forma, principalmente no que dizia respeito à oferta e ao controle dos serviços públicos. Para tanto, um dos eixos estruturantes dessa reforma foi a introdução de processos de avaliação como instrumentos de regulação das políticas públicas.

Surge a Reforma Gerencial do Estado, proposta por Bresser Pereira, pautada pelo princípio da eficiência, apresentado no Art. 39 da Constituição Federal (CF) de 1988, que foi inserido na CF pela Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, que “Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.”, mais precisamente, trata de eficiência no "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

A eficiência normatizada pela emenda, exigia que as atividades administrativas fossem executadas com perfeição e rendimento funcional. Era a busca por resultados advindos de maior produtividade, que parte do princípio da economicidade, com a consequente redução de desperdício do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada.

A Reforma Bresser Pereira (1995) demarcou a implantação do modelo de administração gerencial do Estado do governo FHC criticando o modelo de administração baseada em princípios racionais-burocráticos. O Plano Bresser Pereira (1995) pretendia que o Estado deixasse de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção e serviços.

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão de obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p.13).

De acordo com a citação destacada do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado induzia-se à tendência gerencialista de administrar e assim este foi se tornando o modelo ideal. De acordo com os Cadernos MARE (1995) há quatro eixos

de atuação da reforma, sendo: a) delimitação do tamanho do Estado; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; d) e o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

De acordo com Bresser Pereira (1995, p. 22), a reforma deu-se tendo como motivo principal:

[...] um processo gradual de delimitação da área de atuação do Estado. Aos poucos foi se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. [...] para delimitar com clareza as funções do Estado é preciso, a partir do conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado.

No desdobramento da atuação do Estado para a resolução dos problemas apontados por Bresser Pereira (1995) o plano da reforma delimitava a atuação do Estado. Desse modo, tem-se reforçada a noção de Estado Mínimo quando considera-se que nas áreas de atuação delimitadas por Bresser estão incorporadas as ideias de privatização²², publicização²³ e terceirização²⁴ quando se trata da delimitação do tamanho do Estado.

Ao grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado, que se relaciona a questão da desregulação, estão o aumento da governança que se

²² “A privatização compreende todas as formas de transferência de atividades do setor público ao setor privado, inclusive alienação de empresas do Governo, com a venda de ações a particulares. Trata-se de um fenômeno decorrente do processo de globalização da economia, em que as empresas precisam ser mais competitivas como condição da própria sobrevivência e desenvolvimento do capitalismo. Para tanto, requer-se maior eficiência na gestão da atividade econômica, principalmente sob o aspecto da produtividade” (SOARES FILHO, 2002, p. 119).

²³ De acordo com o MARE, “a publicização é o movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de o responsabilizar pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado” (BRASIL, 1995).

²⁴ “A terceirização tem sido definida como um processo planejado para a transferência de atividades delegadas a terceiros, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. A terceirização consiste em contratar um terceiro para a realização das atividades que não constituem o foco principal da empresa”. Essa contratação pode envolver a produção de bens como serviços que ocorre a necessidade de contratação dos serviços de limpeza e vigilância ou até de serviços temporários. Disponível em: <<https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

relaciona com o aspecto financeiro, visando a superação da crise fiscal; o aspecto estratégico com a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e o aspecto administrativo, pela superação da forma burocrática de administrar o Estado. Com o aumento da governabilidade estão a legitimidade do governo perante a sociedade e a “adequação” das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Na organização do Estado tem-se duas categorias de atividades:

1. as consideradas exclusivas do Estado e a produção de bens e serviços para o mercado; 2. as atividades “na área social e científica que não lhe são exclusivas, pois não envolvem o poder do Estado”, nesta enquadram-se as “escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural etc (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 25-26).

Essa divisão de categorias caracteriza a estrutura organizacional do governo gerencialista que reforça e defende as práticas de descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Diminui-se o tamanho da ação do Estado ao dar abertura à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e passa-se a dar ênfase aos resultados por meio da regulação e controle, diminuindo a ênfase nos procedimentos.

A consequência da refuncionalização do Estado, posta na segunda categoria que trata da educação, é que as políticas neoliberais são compostas por um conjunto de estratégias que têm como objetivo a transferência da educação da esfera dos direitos sociais às esferas do mercado, transformando a educação em mercadoria. Assim, as instituições escolares passam a funcionar como empresas produtoras de serviços educacionais (GENTILI, 1996).

Para justificar tais políticas, Bresser Pereira afirmava em seu Plano que se o financiamento desses serviços dependesse exclusivamente da responsabilidade do Estado seria impossível a garantia de oferta gratuita de saúde e educação fundamental para toda a população, tendo em vista a grande proporção necessária de oferta de serviços nessas áreas.

O afastamento do Estado na oferta do ensino superior dado à privatização e a necessidade de garantir o mínimo de qualidade fez surgir políticas de regulação²⁵ e

²⁵ “Regulação significa o conjunto dos mecanismos postos em ação para produzir a congruência dos comportamentos, individuais e coletivos e mediar os conflitos sociais bem como limitar as distorções

controle que deram centralidade às avaliações, reforçando ainda mais a característica neoliberal do Estado em garantir o controle, o planejamento e a avaliação, exercendo assim, seu papel de Estado Avaliador, em que o Estado deixa de controlar os processos e passa a concentrar-se nos resultados (BRASIL, 1995).

Para Bresser Pereira (1995), a educação e a saúde são atividades de cunho competitivo e deveriam estar sob a responsabilidade do controle social a partir da constituição do conceito de “quase-mercado”²⁶ e não somente sendo controladas pela administração pública gerencial.

Em linhas gerais, essa concepção da reforma fez surgir o concepção de “quase-mercado” porque houve uma reorganização da lógica capitalista que favoreceu a articulação combinada entre a regulação do Estado e a oferta e gerenciamento de serviços públicos, assim fortalecia-se a lógica do mercado pela disseminação da crítica quanto à falta de eficiência do Estado, favorecendo a ampliação das privatizações por meio da transferência das propriedades estatais para a iniciativa privada, na tentativa de enxugar as despesas, visando o equilíbrio da economia no país.

Os subterfúgios utilizados em defesa da ineficiência do Estado impulsionaram, e em certa medida, justificaram os processos de privatização. Desse modo, o governo, em defesa da privatização, dissemina a falsa ideia de equidade²⁷, tendo em vista que a provável eficiência e qualidade dos serviços seria capaz de prestar um serviço no qual o direito de cada um seria garantido na medida da sua necessidade.

A esse respeito, Dias Sobrinho (2003, p. 34) afirma que “o neoliberalismo aumenta a autonomia relativamente aos meios, em função de maior eficiência, diversificação e diferenciação, isto é, liberaliza para facilitar a privatização da

que possam ameaçar a coesão social incluindo, em particular; a definição de padrões e regras que estabeleçam o quadro para o funcionamento das instituições” (ANTUNES; SÁ, 2010, p. 112).

²⁶ Afonso afirma que “quase-mercado” 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” (AFONSO, 2000, p. 115).

²⁷Contemporaneamente, sem descurar do princípio da liberdade substantiva, igualdade e equidade constituem valores essenciais para a construção de políticas públicas voltadas para a promoção da justiça social e da solidariedade. Isto porque, quando grupos e indivíduos têm seus destinos entregues ao livre jogo do mercado, a tendência é o crescimento das diferenças sociais, do egoísmo possessivo e das mazelas características da sociedade capitalista. Pergunta-se: como se pode renegar a equidade como princípio de políticas sociais se o seu contrário se chama iniquidade? Como relegar a igualdade à história se o seu antônimo (real oposição) é a contínua e persistente desigualdade? Portanto, para um exercício inicial de compreensão do que seriam igualdade e equidade, acoplem-se os prefixos de negação (“des” e “in”) a essas duas palavras e, com isso, é possível imaginar os cenários de uma sociedade sem tais pilares fundamentais para a construção da justiça social (AZEVEDO, 2013, p. 1).

educação superior”. O grande prejuízo desse processo é o sucateamento da educação nas mais variadas dimensões, o que representa não apenas um descompromisso ou irresponsabilidade dos governos, mas sim uma forma lucrativa de estabelecer um setor.

Essa política de governo teve como consequência “a expansão do ensino superior por meio da iniciativa privada, que foi expandida com cobranças de eficiência, eficácia e qualidade” (QUEIROZ, 2011, p. 4). O governo fomentava e incentivava a expansão da iniciativa privada, reforçava práticas neoliberais e, mesmo com processos de regulação e controle deixava de se responsabilizar pela qualidade da educação.

A seguir, explicita-se o contexto político que norteou as mudanças nas políticas públicas de educação e os rumos que tomaram os processos de avaliação do ensino superior como instrumento de regulação e controle do Estado Avaliador no Brasil.

2.2 Mudança na Gestão Governamental no Brasil e as Políticas Educacionais no Estado Avaliador

Desde os anos de 1930, o Estado brasileiro utiliza práticas de regulação de forma centralizadora e com caráter burocrático nas instituições de educação superior fazendo assim exercer seu papel avaliador. Essas práticas foram normatizadas pelo Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, e, posteriormente, pela Lei da Reforma Universitária nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Em seguida, como base norteadora das políticas públicas de educação tem-se a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, estabelecida no governo do Presidente João Goulart. Essa legislação perdurou até a aprovação da LDB nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, homologada no governo de FHC e pelo Ministro da Educação Paulo Renato. O texto da lei, em seu artigo 9º, garantia a regulação e a avaliação do ensino superior com base nos incisos VI, VII, VIII e IX, a saber:

VI - 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;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, Art. 9º, 1996).

Em 1976, a CAPES colocou em prática a primeira experiência de avaliação em larga escala no Brasil, com a aplicação de testes padronizados que tiveram como foco a avaliação dos estudantes, porém “o principal objetivo, de fato, era monitorar o corpo docente das instituições de ensino superior” (SCHNEIDER, 2015, p. 493).

Até o fim da década de 1980, as práticas de avaliação no âmbito institucional baseavam-se nos processos de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento das instituições. As políticas de avaliação da educação superior nesse período eram entendidas como,

[...] parte das medidas que os governos colocam em prática para justificar controle de qualidade e de gastos públicos, focando sua atenção na liberalização da economia. Nesse sentido, o Estado estabelece os objetivos do sistema e os padrões de qualidade a serem alcançados e ao abrir mão dos processos, facilita a criação e expansão de IES (LEITE, 2005, p. 31).

Na década seguinte, com a adesão do Estado brasileiro às políticas neoliberais e seus pressupostos, iniciaram-se os primeiros sinais de implantação de um sistema nacional de avaliação. A partir de então, as relações entre Estado, mercado e IES foram marcadas por grandes mudanças no cenário das políticas para educação no ensino superior.

Nos anos de 1990, o Estado Avaliador se fortalece e como marca caracteriza a transição de um controle burocrático e centralizador para uma regulação que conjuga incentivos à autonomia e à autorregulação²⁸ das instituições educativas.

Nas políticas de reforma implantadas pelo governo FHC caracterizam-se a consolidação do Estado Avaliador no Brasil, que seguiu a tendência mundial de diminuir os gastos públicos no setor social e fortalecer a função fiscalizadora do Estado. “O Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

²⁸ “A autorregulação é a atuação das entidades ao estabelecerem suas próprias regras de funcionamento. A autorregulação dos mercados de capitais, por sua vez, decorre de fatores específicos e é essencial para seus fins. Entretanto, devido a autonomia das entidades ao se autorregular conforme julgarem proveniente, conflitos de interesses são inevitáveis e crises econômicas já foram geradas devido a isso” (FRANCO, 2008). Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/12009/12009.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

O Estado passou a ter atuação mínima no financiamento, porém, seu *status* de avaliador conduziu os processos de avaliação como meio de regulação, tendo em vista que, nesse período foi esta a prática efetivada pelo governo para, ao passo que promovia o desenvolvimento pela iniciativa privada, controlar a oferta e a expansão da educação superior tão estimulada pelas políticas de mercado da época.

A respeito desse modelo de avaliação, Dias Sobrinho e Ristoff (2003, p. 35), afirmam que “sob o domínio do Estado Avaliador dos últimos anos a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação”. Apesar de a avaliação não ser sinônimo apenas de controle esta é uma evidência desse processo. O controle, por sua vez, apresenta traços que devem ser levados em conta como as normas e legislações usadas para regulamentar os processos e procedimentos para legitimar as ações de quem executa a regulação.

A regulação traz uma possibilidade de autonomia às IES, à medida que são cumpridas as normas: do que fazer e para que fazer. As IES têm a liberdade para cumpri-las e cabe a elas definir como vão atender as exigências do Estado - como fazer nesse processo de autorregulação pelo Estado Avaliador neoliberal.

Nessa situação, a liberdade e a autonomia institucional reforçam a coerência com os princípios mercadológicos que sustentam o processo de regulação. A competição entre as instituições e o uso de mecanismos de gestão mais eficientes incentivam e consolidam um ‘mercado’ educativo (AFONSO, 2000).

Sguissardi (2005) reforça a discussão sinalizando que desde os anos de 1995 as questões relacionadas à educação superior no Brasil vêm passando por processos de alteração em seu funcionamento, em razão da adoção de um novo modelo organizacional de Estado.

Esse modelo é capaz de efetivar novos rumos aos projetos de desenvolvimento brasileiro, a exemplo do acelerado ritmo de abertura de novas Instituições de Educação Superior, seguindo processos na oferta e financiamento desse nível de ensino: a) diferenciação: pressupõe que a empresa ofereça um produto único, com características que se diferenciem dos demais produtos do mercado; b) desregulamentação: trata-se da remoção de burocracias que interfiram nas relações de direito e obrigação entre Estado e cidadão; c) privatização: o Estado deixa de fazer a gestão de entidades, transferindo esta tarefa para uma empresa privada.

A esse respeito, Oliveira (2019, p. 37) destaca o que se vivenciou na educação nos dois mandatos do governo FHC (1995-2002),

[...] leva a concluir que a racionalidade perpassou as Propostas, os Programas e as Políticas Educacionais, tanto na esfera do capital quanto na esfera do mercado. A qualidade pretendida e divulgada visou gerir novas formas e reformas com o objetivo de iniciar e consolidar as mudanças sociais nesse estágio da reforma capitalista.

Destaca-se que esse movimento vem ocorrendo deliberadamente com o sistema de ensino no Brasil. Iniciou-se com o plano neoliberal de Bresser Pereira, que deixou o país desprovido de recursos para a educação, mas continua apesar das mudanças de governo.

Esse movimento se consolida pela (des)regulação que traz consigo a aplicação de testes padronizados, estimula o *ranking* entre instituições e fortalece a ideia de educação como um produto, pois a competição do mercado é acirrada entre as instituições privadas que se utilizam dos subterfúgios da regulação para disputar e ganhar o mercado, ampliando consideravelmente a oferta de vagas pela iniciativa privada.

Dias Sobrinho (2002, p. 174) explica que:

[...] a regulação estatal se caracteriza como potencializadora do crescimento do mercado educacional, visto que esse controle [...] é exercido sobre os resultados e muitas vezes não consegue eliminar os riscos que representa o ingresso de instituições frágeis no campo da competição e tampouco evita a precarização de muitos serviços educacionais.

A consequência dessa regulação foi a implantação de um modelo de testes padronizados de larga escala, a exemplo do Provão, aplicado de 1995 a 2003 com avaliações elaboradas e realizadas por agentes que não tinham contato com a instituição. Além disso, não havia autonomia para que as IES participassem do processo de elaboração dos testes. As provas aplicadas possuíam natureza somativa, não possibilitavam a avaliação do processo de aprendizagem, o foco estava no resultado final, ou seja, no produto quantificado por um conceito, a nota.

Para Barbier (1985, p.145):

na vinculação destes impactos na educação e na avaliação às condições do capitalismo criadas nos anos de 1990 [...], há uma complexa interação entre o campo da produção dos meios de existência, no plano social e o campo do trabalho ou da produção de bens e serviços, no plano profissional, bem como ainda há uma interação das esferas anteriores com o campo da formação (objetivos de formação) e da pedagogia (objetivos pedagógicos). Em cada uma dessas esferas são gerados processos de avaliação (avaliação do desenvolvimento social, avaliação do desenvolvimento profissional, avaliação da formação e avaliação do trabalho pedagógico). A compreensão de uma dessas esferas não se faz isoladamente das outras – ainda que se entenda

que tais processos são necessariamente contraditórios e situados em campos de disputa.

A situação trazida por Barbier (1985) remete às questões de classe que expressam a contradição da avaliação. As reais intenções desse processo no ensino superior vão além do que se propõe em teorias, leis e portarias. Na verdade são parte de um sistema pleno de intenções econômicas e políticas que está interligado e precisa ser entendido nessa relação de disputa pelo mercado, de ampliação de oferta da rede privada, de diminuição dos investimentos do Estado no setor e de 'coisificação'²⁹ da educação como um produto.

O projeto de reforma gerencial de Bresser Pereira (1995), ao (des)qualificar o Estado para lidar com assuntos sociais e científicos, cria estratégias maquiavélicas de se afastar de sua responsabilidade com a educação. Com esse discurso o governo FHC promoveu a expansão do ensino superior numa perspectiva neoliberal, com estratégias para estabelecer eficiência nos serviços pela regulação, tendo a privatização com consequência.

A Tabela 1 a seguir, apresenta o crescimento dos cursos de graduação durante o governo de FHC.

Tabela 1 – Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Dependência Administrativa no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1995	894	57	76	77	684
2002	1637	73	65	57	1442
1995/2002(%)	83,1	28,1	- 14,5	- 26,0	110,8

Fonte: MEC/INEP/SEEC/BRASIL, 2012.

O número de vagas oferecidas pelo setor público no ensino passa a ser inferior durante o crescimento do projeto de expansão de vagas no governo FHC, como comprova-se pelos dados publicados em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Havia nesse período, nas instituições públicas, 1.878,45 milhões de estudantes matriculados, enquanto que nas instituições privadas somavam-se 4.183,058 milhões de estudantes matriculados (BRASIL, 2001).

²⁹ "Transformação de conceitos, ideias etc. em objetos concretos (coisas). Redução de alguém para a condição de objeto. Ação de coisificar, de atribuir aspecto ou forma de coisa a algo ou alguém". Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/coisificacao>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), assumiu o cargo em janeiro de 2003, apresentando um plano de governo que combatia as privatizações em todas as áreas, especialmente, na educação superior. Nessa ocasião foi constituída pela Portaria de nº 11, de 28 de abril de 2003 do MEC uma Comissão Especial para elaborar uma nova proposta de avaliação.

A Comissão teve como finalidade “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL, 2003)³⁰. Também promoveu a revisão e, conseqüente, reestruturação das políticas de regulação e avaliação do ensino superior. Extinguiu o Provão, instituindo o SINAES/2004, estabelecendo três processos avaliativos: a) a avaliação das instituições; b) a avaliação dos cursos; e c) a avaliação do desempenho dos estudantes.

O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

As avaliações praticadas pelo SINAES transformaram-se em referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior. Seus resultados passaram a determinar os procedimentos e as decisões a respeito dos atos regulatórios de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior.

Apesar de a mudança e inovação serem demarcadas pelos três processos de avaliação e pela punição que passou a ser aplicada às IES com o conceito insatisfatório, os fins da avaliação do ensino superior continuavam os mesmos, tendo em vista que permaneceram traços e práticas do governo FHC e da tendência neoliberal em administrar as políticas de educação.

Como avaliação externa, o INEP passou a aplicar aos estudantes do ensino superior o ENADE, que tem como objetivo inicial avaliar o rendimento dos estudantes

³⁰ Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/conheca-a-conaes>>. Acesso em: 2 out. 2019.

dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados.

O exame é obrigatório aos estudantes selecionados e é condição indispensável à emissão do histórico escolar e recebimento do diploma. A primeira aplicação ocorreu em 2004, e a periodicidade máxima da avaliação é trienal para cada área do conhecimento, também chamado ciclo avaliativo.

Essa organização do processo traz como consequência um resultado por amostragem, levantado de forma fragmentada, pois não avalia a totalidade da formação acadêmica. Além disso, um currículo mínimo é imposto por agentes externos às instituições e deve ser cumprido para a realização de exames em cada ciclo e por área de formação.

Em função desse processo de avaliação, as instituições tomam como base de organização de suas propostas pedagógicas o currículo mínimo estabelecido, advindo da concepção de educação como 'organização' (DIAS SOBRINHO, 2003).

De acordo com Dias Sobrinho (2003), neste modelo de sistema de avaliação:

[...] se instaura uma distinção importante dos possíveis significados da avaliação. Segundo a concepção de instituição social, a avaliação instaura a reflexão e o questionamento, ou seja, a produção de sentidos; por outro lado, do ponto de vista da organização, em que a avaliação, sendo, mais prioritariamente controle e regulação, prescinde de qualquer exercício de reflexão e de interrogação: os sentidos da eficiência, do êxito, lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz já são dados e seus sentidos se completam em si mesmos. Portanto, não havendo questões, o que resta a fazer é só medir. [...] a avaliação tem sido um poderoso instrumento utilizado por governos de distintos quadrantes, para transformar as instituições educativas, por natureza orientada às dimensões sociais e públicas, em organizações autocentradas e voltadas aos interesses privados (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 33).

Esse tipo de avaliação valoriza os resultados e não leva em conta, muito menos analisa, os processos como meios necessários para garantir a efetiva aprendizagem. O objetivo é apresentar dados quantitativos, mensurados por testes que não podem ser considerados, de acordo com Dias Sobrinho (2003, p. 37) "como avaliação educativa [...] que tem uma lógica diferente da classificação, da comparação competitiva entre realidades distintas. É muito mais que um retrato momentâneo de parte de uma realidade fixa". Além do ENADE, no processo global de avaliação, são utilizados instrumentos complementares como a autoavaliação e a avaliação dos cursos de graduação.

Para os autores Barreyro e Rothen (2009), o SINAES teria a capacidade de apresentar e desenvolver uma mudança substancial na concepção de avaliação, pois

teria como centro o desenvolvimento institucional, por meio de um ciclo avaliativo e de instrumentos de autoavaliação. Apesar disso, mesmo sendo apresentado como um novo sistema, o foco da avaliação do ensino superior continuou sendo os resultados e sua divulgação como acontecia no governo anterior.

Nessa concepção das políticas de educação, os resultados deveriam ser utilizados pelas IES como base e referência para nortear um novo planejamento, com informações que alimentam e retroalimentam os processos. Além disso, os resultados também deveriam ser utilizados pelos órgãos do governo para a criação de políticas públicas educacionais adequadas e para a orientação na tomada de decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições no país.

Apesar disso, os resultados das avaliações em larga escala provocam, no interior das IES, um movimento intencional que influencia na gestão pedagógica e na organização curricular, principalmente nos cursos e nas turmas que irão realizar a prova.

A necessidade de obter conceito positivo e se manter na disputa capitalista de mercado estimula o desenvolvimento de ações que vão desde treinamentos dos estudantes para realizar o exame até a promessa e entrega de premiações significativas, inclusive financeiras para as turmas que obtiverem resultados satisfatórios. Com isso, ressalta-se o caráter técnico racional da educação, idealizado e implantado pelo governo que até os dias atuais não conseguiu ser superado.

Reforça-se, então, a dimensão mercadológica dos processos de ensino em que os currículos e as práticas educacionais são direcionadas para os resultados, de modo que eles, quando positivos, mantém a instituição num *ranking* competitivo e favorável à expansão.

Calderón; Poltronieri; Borges (2011), destacam que os *rankings* se configuraram como estímulo à concorrência, como estratégia para a melhoria da qualidade da educação superior que teriam ganho consenso e legitimidade pública. Deixaram de ser políticas que se alternam a cada novo governo, mas tais políticas tornam-se práticas “naturais”, sem discussões e questionamentos. Sendo assim, fortalecem a concepção de educação como mercadoria, ampliando a oferta do ensino pela iniciativa privada como ocorria no governo FHC.

Ao estabelecer um contexto histórico e uma linha temporal entre os governos, o que se verifica é que no Governo Lula não houve mudanças significativas na forma

de efetivar as políticas neoliberais, principalmente nas que se relacionam às políticas de educação voltadas para a avaliação de cursos de graduação.

Destaca-se que no governo FHC o PROVÃO se sobrepôs a outros instrumentos que também serviam para avaliar, a exemplo da Avaliação das Condições de Ensino³¹ (ACE) e a Avaliação Institucional, e situação similar ocorreu no segundo mandato do governo Lula, com a supremacia do ENADE sobre a Avaliação Institucional e os processos de Autoavaliação. Ambos os processos, apesar da repaginação nas políticas de Lula, apresentam os mesmos fins.

Desse modo, o que se constata é que tanto o Provão do governo FHC, como o ENADE do governo Lula, “tem em sua essência a elaboração de *rankings* que se constituem nos instrumentos indutores da qualidade por meio da concorrência, dinamizando o mercado educacional” (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011, p. 817).

Entretanto, apesar dessa reprodução e da continuidade de práticas na avaliação do ensino superior, é preciso considerar que, diferentemente do governo FHC, que divulgava a avaliação como a única medida aplicada às instituições e aos cursos como forma de identificar suas deficiências, o governo Lula realizou pela primeira vez, ações efetivas de controle e supervisão. Às IES com fragilidades eram aplicadas medidas punitivas e reparatórias³².

Essa regulação dos processos adotada pelo governo fez com que o mercado não fosse o único a determinar o crescimento e a expansão das instituições de ensino superior no país.

A promulgação do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, chamado pelo próprio Ministério de ponte entre avaliação e regulação, substituiu o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispunha sobre a organização do Ensino Superior e que regulamentava a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, nos aspectos relativos aos

³¹ “A ACE – Avaliação das Condições de Ensino foi criada com base no Decreto nº 3860 de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a avaliação das instituições de ensino superior e foi instituída pela Portaria do MEC nº 990 de 2 em abril de 2002, em que as Comissões de Avaliadores do INEP realizavam visitas e emitiam relatórios, posteriormente analisados pelo INEP e pela Secretaria de Educação Superior (SESU). Os relatórios eram elementos fundamentais para o credenciamento e reconhecimentos de cursos das IES. Para a realização da ACE, as IES preenchiam, inicialmente, um formulário eletrônico, que possibilitava a coleta de informações em três dimensões: qualidade do corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações físicas, com ênfase na biblioteca. Após a pré-análise dos cursos realizada pelo formulário, os avaliadores faziam a verificação *in loco*. O principal ponto positivo dessa avaliação foi o estabelecimento de parâmetros para o funcionamento dos cursos de graduação”. (BRASIL, 2002). Disponível em: <<http://meclegis.gov.br>>. Acesso em: 6 jul. 2019.

³² Conforme Art. 11, § 1º do Decreto nº 5.773/2006.

procedimentos da avaliação. Foi a partir do Decreto nº 5.773/2006 que as ações de supervisão e medidas punitivas e reparatórias passaram a ser efetivadas.

No Decreto constam as Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior e propõe-se um processo de regulação e avaliação que ocorre em três momentos distintos: a) a regulação, pelo poder público, nas etapas iniciais da autorização e credenciamento; b) a efetivação da avaliação dos estudantes e das IES e c) a aplicação por instituições do governo, com efeitos regulatórios, da avaliação (BRASIL, 2006).

A consequência imediata da aplicação do Decreto foi a realização de ações de supervisão nos cursos superiores de Direito e na Educação a Distância. Além disso, os resultados negativos das avaliações ocasionaram o fechamento de cursos de graduação e a suspensão da oferta de processos seletivos e diminuição de vagas, a exemplo dos cursos de Direito.

Outra medida importante tomada no governo Lula que impactou as políticas de avaliação do Ensino Superior, foi a reformulação do Censo, que, apesar de já existir desde 1930, só se tornou obrigatório por meio do Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008.

De acordo com Aguiar (2006), as informações registradas no Censo aumentam o controle do governo sobre as instituições de Ensino Superior nos processos avaliativos, uma vez que permitiram o cruzamento de informações indispensáveis ao processo de regulação. Cita-se, por exemplo, a titulação e o regime de trabalho de professores efetivamente vinculados a um determinado curso. Além disso, subsidiam o cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Curso (IGC).

Tais conceitos são caracterizados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que define o CPC como “um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação. Seu cálculo e divulgação ocorrem no ano seguinte ao da realização do ENADE, com base na avaliação de desempenho de estudantes, no valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta – corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos” (BRASIL, CONAES, 2004).

O IGC, por sua vez, é:

[...] um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior. Seu cálculo é realizado anualmente e leva em conta os seguintes aspectos: 1 - média dos CPC do último triênio, relativos aos cursos avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; 2 - média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes; e 3 - distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do item II para as instituições que não oferecerem pós-graduação *stricto sensu* (CONAES, 2014).

A tendência em expandir a oferta do ensino superior continuou no governo Lula, que apesar de apresentar políticas para expansão do ensino público, não realizou ações para conter o crescimento das IES privadas. Pelo contrário, facilitou tal expansão devido aos incentivos de financiamento, promovendo articulações político-sociais, com intenso fortalecimento de políticas educacionais voltadas aos interesses das empresas privadas no ramo dos serviços educacionais. Essas empresas foram beneficiadas com o investimento de verbas públicas no ensino superior, a exemplo dos Programas de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), de 12 de julho de 2001 e do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), de 13 de janeiro de 2005.

Ainda no Governo Lula registra-se o lançamento do REUNI³³, instituído pelo Decreto da Presidência nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Esse programa de apoio (2007-2012) proporcionou a oferta de novas vagas, com a criação de cursos, a ampliação de vagas dos cursos existentes e a criação de novos Campus, em universidades já existentes (BRASIL, 2007). Em 2008, o programa contou com a adesão de 59 universidades federais em todo o país, que assumiram o compromisso de ampliar em 30% o número de matrículas no ensino superior para o período planejado.

Outra mudança ocorrida no governo Lula foi o reconhecimento e a abertura de mercado destinado à Educação a Distância (EaD). A expansão da EaD era parte do seu plano de governo para a Reforma da Educação Superior que foi iniciada oficialmente o Decreto de 20 de outubro de 2003.

³³ Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), já comentado no capítulo I desta tese.

Essa modalidade de ensino já estava prevista desde a LDB/1996, em seu Artigo 80:

[...] que prevê que o ensino à distância será incentivado pelo poder público, devendo ser ofertado por instituições que sejam credenciadas com a União, cabendo a esta regulamentar a realização de exames, bem como o registro de diploma da Educação a Distância - EaD (BRASIL, 1996).

Apesar de a Lei contemplar a expansão dessa modalidade de ensino desde 1996, a partir de 2007 observa-se o 'boom' da EaD no país. Como pode ser constatado no gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Modalidade de Ensino 2007-2017



Fonte: MEC/INEP - Censo da Educação Superior/2018.

Em 2007, a modalidade a distância representava 7,0% das matrículas de graduação. Nos últimos 10 anos, a educação a distância vem aumentando sua participação na educação superior, registra-se que em 2017 a EaD aumentou 17,6% e já atende mais de 1,7 milhão de alunos, o que representa uma participação de 21,2% dos alunos de graduação no país. A modalidade presencial apresenta o 2º ano de queda no número de matrículas (BRASIL, 2018).

Foi exatamente nesse período que fortes grupos econômicos passaram a lançar a EaD como uma possibilidade de oferta flexível e democrática, a exemplo do que já se praticava em governos anteriores, confirmando a continuidade das práticas de mercantilização do ensino superior também no Governo Lula, que tanto criticou ações desse padrão praticadas no governo FHC.

Dilma Rousseff assumiu o governo em 2011 e manteve as mesmas ações estabelecidas para o ensino superior implantadas no governo Lula como o PROUNI e o REUNI, bem como deu continuidade àquelas que desde o governo FHC vinham sendo praticadas em favor da expansão da educação pela rede privada. A presidenta também deu continuidade ao processo de expansão das universidades federais mediante a organização de Multicampus.

Entre os governos de Lula e Dilma foram criadas 18 novas Universidades e no fim de 2014 os Institutos Federais de Educação somavam 62 novas Instituições de Ensino Superior, um nível de expansão jamais vivenciado no país.

As políticas para a educação superior dos governos Lula (2003 - 2010) e Dilma (2011 - 2016) beneficiaram tanto as IES públicas federais quanto as privadas. Na verdade, as políticas para educação superior do governo Dilma foram uma continuidade das políticas e programas implementados no governo Lula, dentre as quais algumas eram continuidade do governo FHC.

Em 2016, o então vice-presidente da República Michel Temer, que figurava desde maio como presidente interino, assumiu o governo em 31 de agosto, após o afastamento temporário da presidenta Dilma Rousseff, que culminou na aceitação do processo de seu *impeachment* pelo Senado Federal.

Temer “tomou o poder mediante um golpe de Estado desferido por forças conservadoras, com o intuito de manter os mandatários” (BRZEZINSKI, 2018, p. 95), colocando em risco os preceitos democráticos para a educação prescritos na Constituição Federal de 1988. Suas propostas de políticas educacionais tomam por base o controle, a privatização, os testes, as premiações e as punições.

Temer assumiu a mesma postura política já aplicada e imposta com o Plano de Bresser, pelo capitalismo global com a adoção de uma terceira via, que não sustenta mais as teorias de direita e nem de esquerda, e que provocou a refuncionalização do Estado brasileiro (BRZEZINSKI, 2018).

O governo Temer adotou práticas que impactaram negativamente a educação, como a implantação de uma política de contenção de despesas com a homologação da Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal para o país, provocando redução drástica e realocação de recursos.

Essa EC nº 95/2016 foi consolidada pela implantação do teto para os gastos públicos federais, instituindo um novo regime fiscal para os vinte anos seguintes, diretamente ligado ao congelamento de investimentos na educação.

As medidas iniciais do presidente Temer foram a extinção de alguns ministérios, a desestruturação do Fórum Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Educação, das equipes do Ministério da Educação, entre outros.

Nesse processo de desestabilização da educação pública e de ajustes financeiros, se dá a publicação, pelo MEC, da Portaria Normativa nº 20, de 3 de outubro de 2016, que regulamenta a necessidade de as Instituições Públicas de Ensino Superior reduzirem o seu quantitativo de oferta de vagas, marcando assim o desmonte planejado para este nível de ensino. Esta normativa favoreceu a expansão do ensino superior privado e estimulou a privatização da educação pública no Brasil.

Outra ação do governo Temer para o ensino superior foi a extinção do Cadastro Nacional de Concluintes de Graduação. O projeto possuía um custo baixo e previa criação de um banco nacional de diplomas, que disponibilizaria um portal da internet com informações de todos os diplomas do país e a devida certificação das faculdades e do próprio Ministério da Educação. Esse cadastro não chegou a ser implantado, caso fosse, permitiria a consulta da situação de cada diploma expedido no Brasil, acabando definitivamente com as fraudes.

Mais um desmonte foi efetivado com o corte de despesas no MEC e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Além disso, o governo extinguiu as bolsas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), e na sequência das ações de desqualificação da educação, as políticas de supervisão e os processos de avaliação e controle de qualidade dos cursos de graduação a distância foram abandonadas.

O MEC, durante o governo do golpe, flexibilizou as regras para a abertura de novos cursos de Educação a Distância, com a eliminação de uma exigência fundamental, qual seja: a obrigatoriedade de visitas presenciais prévias de avaliadores às instituições que desejavam oferecer novos cursos a distância. Com o fim dessa avaliação, a expansão da modalidade avançou assustadoramente e o controle da qualidade do ensino na EaD passou a ser ignorado, principalmente pelo aumento dos polos em todo país e da flexibilização para tal expansão concedida pelo MEC.

O impacto negativo dessas políticas de descontrole reforça que o plano de governo do Temer é “uma ponte para o passado” na educação brasileira, ou “uma ponte para o abismo”, marcado, principalmente, pela relação entre educação e trabalho, em que o trabalho manual e o trabalho intelectual terão como base a desigualdade no acesso, permanência e qualidade do ensino, e sua “organização estará para atender, prioritária e majoritariamente, os interesses do capital” (TONET, 2016, p. 42).

É preciso levar em conta que as políticas de educação implantadas no Brasil no governo FHC, em 1995, foram marcadas pelo fortalecimento das políticas neoliberais no país. Cabe lembrar que tais políticas foram implantadas, inicialmente, no governo de Fernando Collor (1990 – 1992).

Posteriormente a FHC, tem-se dois mandados do governo Lula, que apesar de ter se efetivado primeiro com um caráter mais democrático e um segundo mais regulador e punitivo e ter implantado políticas sociais mais justas e menos excludentes, ainda “manteve práticas neodesenvolvimentistas em relação às políticas de avaliação, controle e expansão do ensino superior pela iniciativa privada” (CASTELO, 2012, p. 614).

A presidenta Dilma, manteve a mesma política de governo de Lula. A privatização do ensino e o apoio aos donos do capital permaneceram sem efetivar mudanças sociais muito significativas como o país esperava. Temer concretizou seu projeto de desmonte da educação, atendendo a iniciativa privada na educação. No aspecto econômico, impôs a EC nº 95/2016, congelando investimentos e entregando o sistema de ensino para o mercado capitalista.

O não rompimento com os princípios neoliberais na maneira de conduzir a educação no país, que vêm se mantendo e se consolidando governo a governo, leva a lembrar o que dizia Darcy Ribeiro (2019, p. 55): “Em consequência, a crise educacional do Brasil da qual tanto se fala, não é uma crise, é um programa. Um programa em curso, cujos frutos, amanhã, falarão por si mesmos”. Infelizmente, esta assertiva do antropólogo brasileiro fica cada vez mais explícita, independente do partido político ou do plano de governo do chefe de Estado no poder.

Após a descrição da conjuntura política do país, passar-se-á no capítulo III para a discussão acerca do processo de implantação das políticas de avaliação praticadas

pelo INEP, com o intuito de compreender a relevância do SINAES enquanto agente de políticas de educação.

CAPÍTULO III - POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: O PROTAGONISMO DO INEP

Neste capítulo, apresenta-se a história da criação do INEP e do trabalho de seus presidentes e diretores, considerando a ideologia praticada por eles como estratégia para nortear a compreensão do momento histórico e das influências nas políticas de avaliação do ensino superior que ocorrem até hoje. São também analisadas as mudanças ocasionadas pela substituição do Provão pelo ENADE. Discute-se as bases legais que normatizaram a formação de pedagogos no país e sua relação com os processos de avaliação do ensino superior aplicados pelo INEP e pautados nas políticas do SINAES. Para compreensão das políticas de avaliação do curso de Pedagogia propôs-se o entendimento do caminho percorrido pelo curso, em detrimento da tentativa do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em extingui-lo, substituindo-o pelo curso Normal Superior, toda essa construção teórica tem como estratégia favorecer a compreensão das mudanças e processos de avaliação aplicados ao curso de Pedagogia.

3.1 Políticas de Avaliação, o INEP e a criação do SINAES

Em 1936, Gustavo Capanema, então Ministro da Educação, reformulou o Ministério da Educação e Saúde criando o Instituto Nacional de Pedagogia motivado, sobretudo, pela sugestão do professor Manuel Bergström Lourenço Filho. Essa foi a primeira tentativa de instalação do INEP.

Após a Constituição de 1937³⁴, Lourenço Filho prosseguiu com suas aspirações de criar um instituto nacional de pesquisa, que se concretizou por meio do Decreto nº 580, de 30 de julho de 1938 e passou a denominar-se Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Lourenço Filho foi nomeado para o cargo de diretor geral.

Tal Decreto forneceu subsídios para a sua instauração em 1938. Nos artigos 2º e 3º são apresentadas as suas atribuições:

Art. 2º - Compete ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos: a) organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; b) manter intercâmbio, em matéria de pedagogia, com as instituições educacionais do país e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre os vários métodos e processos pedagógicos; d) promover investigações no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como

³⁴ Esta Constituição instituiu o Estado Novo Autoritário capitaneado pelo ditador Getúlio Vargas, que dissolveu o Congresso Nacional.

relativamente ao problema da orientação e seleção profissional; e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; f) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógicas.

Art. 3º Constituirá ainda função do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio de estudos ou quaisquer providências executivas, nos trabalhos atinentes à seleção, aperfeiçoamento, especialização e readaptação de funcionalismo público da União (BRASIL,1938).

O INEP organizou suas ações com base na refuncionalização do Estado, decorrente dos objetivos das políticas neoliberais, que se efetivam por meio de procedimentos de avaliação e controle e que validam os objetivos e o funcionamento do Estado Regulador.

Este Estado desenvolveu sua gestão com administradores e gestores profissionais, seguindo regras que permitiriam maior flexibilidade nos procedimentos e eficácia nos resultados. O controle ocorre em atendimento rigoroso por imposição de prestação de contas e da publicação dos resultados.

De acordo com Clímaco (2005, p. 37),

Para o próprio Estado fica reservado o direito e a responsabilidade não só de estabelecer as regras que regulam o mercado de serviços, como garantir a confiança pública nas instituições e a coesão social através do estabelecimento de normas de justiça e equidade e de aferição de desempenho.

Mendonça e Xavier (2008) alertam que o INEP apresentava em sua origem um caráter dúbio, realizando funções executivas e de pesquisa simultaneamente. Essa ambiguidade marcou sua atuação e foi motivo de muitas disputas pelo protagonismo nas políticas educacionais. Múltiplos objetivos foram atribuídos ao INEP por intermédio do Decreto Lei nº 580, a saber:

a) organizar a documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; b) manter o intercâmbio em matéria de pedagogia com as instituições educacionais do país e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes às instituições educacionais do país e do estrangeiro; e) promover investigação no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente aos problemas de orientação e seleção profissional; f) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; g) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógica (MENDONÇA; XAVIER, 2008, p. 23).

Este caráter híbrido das funções do INEP se revelava desde o início de suas atividades, apesar de as funções executivas terem sido mais enfocadas durante a gestão de Lourenço Filho, seu primeiro diretor geral.

De acordo com Veiga (2007), Lourenço Filho atuou dando ênfase às pesquisas psicológicas aplicadas à educação, criando o Departamento de Psicologia Aplicada, o Serviço de Biometria Médica, a Seção de Orientação e Seleção Profissional e conduziu a elaboração do Teste ABC.

Conforme Magnani (1997):

os Testes ABC caracterizam-se como [...] uma espécie de síntese do pensamento inovador e catalisador de Lourenço Filho a respeito do ensino da leitura e escrita, assim como, simultaneamente, das aspirações educacionais características do que consideram o terceiro momento crucial – meados da década de 1920 e meados da década de 1970 - para a constituição da alfabetização como objeto de estudo; e da utilização de determinado tipo de abordagem histórica e de um método de investigação (MAGNANI, 1997, p. 60).

Lourenço Filho acreditava que pela aferição das potencialidades individuais dos estudantes havia a possibilidade da distribuição das crianças em turmas, classificadas conforme o desempenho intelectual. Os Testes ABC³⁵ foram um instrumento essencial para esse trabalho. Foi com esses testes que Lourenço Filho passou a ser conhecido internacionalmente. Contudo, faz-se necessário registrar que apesar do sucesso de Lourenço Filho ao classificar crianças em A, B ou C, com bom, regular ou fraco desempenho intelectual, salienta-se aqui o reforço à discriminação que esses testes provocaram, teoricamente, sustentados na psicologia aplicada e na tendência pedagógica tradicional.

Na gestão seguinte, coordenada por Murilo Braga de Carvalho, a seção de Psicologia Aplicada foi substituída pela Organização Escolar e a seção de Orientação e Seleção Profissional passou a chamar-se seção de Orientação Educacional e Profissional, conforme Decreto Lei nº 8.996, de 18 de fevereiro de 1946. Murilo Braga

³⁵[...] a ênfase atribuída à avaliação da maturidade, representada nos Testes ABC, como mensuração de capacidades e características individuais, reflete o movimento ocorrido no início do século XX em diferentes lugares, como Estados Unidos e Europa, a partir de inspirações e críticas aos estudos de Binet e Simon (1905), franceses, autores dos primeiros trabalhos de aferição dos Testes de Nível de Inteligência, ou seja, idade mental, e aos de Stern e Tern, americanos, autores do teste de quociente de inteligência (Q.I.). Seguindo as críticas europeias e estadunidenses, os Testes ABC, no Brasil, traduzem esse caráter psicopedagógico dado à educação no cenário internacional (MELLO, 2007, p. 206).

assumiu o INEP no ano seguinte à extinção do Estado Novo, período em que o Brasil se mobilizava para a redemocratização do Estado e da sociedade.

Em 1946, o INEP assumiu novas atribuições,

[...] acumulando as funções da extinta Divisão do Ensino Primário e responsabilizando-se pela implementação administrativa da política educacional de expansão do sistema de Ensino Primário no país. Desenvolveu projetos para dar suporte à elaboração da legislação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário³⁶ e ao Convênio Nacional do Ensino Primário (SANTA ANA, 2006, p. 31).

O período que compreendeu a gestão de Lourenço Filho e de Murilo Braga de Carvalho foi marcado pela ênfase ao atendimento dos assuntos ligados à administração central, com o objetivo de coordenar, planejar e implementar uma política de amplitude nacional, mas centralizadora. A maneira como ambos geriram o INEP provocou um distanciamento de questões relacionadas à construção de políticas educacionais, restringindo as atividades ao campo administrativo.

Em 4 de julho de 1952 o professor Anísio Spíndola Teixeira assumiu a direção do Instituto. Em sua gestão defendeu a descentralização administrativa da educação, a produção do conhecimento científico e a experimentação educacional como essenciais para elaboração de políticas públicas.

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos tem de tentar uma tomada de consciência na marcha da expansão educacional brasileira, examinar o que foi feito e como foi feito, proceder a inquéritos esclarecedores e experimentar medir a eficiência ou ineficiência de nosso ensino (TEIXEIRA, 1952, p.76).

Em seu discurso de posse, Anísio Teixeira também expressou críticas à política educacional de expansão do sistema escolar realizada pelo governo federal, para a qual ele dizia ser “rígida e burocratizada e ainda a expansão sem planejamento que

³⁶ Instituído pelo Decreto-lei nº 4.958 de 14 de novembro de 1942, no Governo ditatorial de Getúlio Vargas, traz no seu texto os seguintes artigos: “Art. 2º O Fundo Nacional de Ensino Primário será formado pela renda proveniente dos tributos federais que para este fim vierem a ser criados. [...] Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados e Territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades. Art. 4º Fica o ministro da Educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só da ação administrativa de todas as unidades federativas relativamente ao ensino primário mas ainda da cooperação federal para o mesmo objetivo. Art. 5º A concessão do auxílio federal para o ensino primário dependerá, em cada caso, de acordo especial, observados os termos gerais do Convênio Nacional de Ensino Primário e as disposições regulamentares que sobre a matéria forem baixadas pelo Presidente da República (BRASIL, 1942, p. 1).

não atendia às novas exigências de uma sociedade urbano-industrial” (TEIXEIRA, 1952, p. 73).

Para o autor, a organização da educação no país ao invés de colaborar para as soluções dos problemas, acabou por agravar os profundos desequilíbrios já existentes entre as várias regiões do país, por isso, considerava fundamental fazer um diagnóstico do sistema educacional por meio de pesquisas subsidiadas pelo INEP (TEIXEIRA, 1952).

Anísio Teixeira organizava seu trabalho mediante o planejamento e a ação educacional. Para Xavier (1999), neste período, o conceito de Planejamento Educacional encontrava um forte apelo à dimensão pragmática. Quanto às ações, o INEP apresentava uma estrutura com divisões autônomas, que permitia que o órgão tivesse mobilidade e dinamismo para suas realizações.

Para que o projeto do INEP alcançasse o nível de abrangência nacional foram criados também os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais, que tinham a mesma estrutura organizacional e desenvolviam atividades e pesquisas com o objetivo da melhoria da formação inicial e continuada de professores e de sua valorização profissional em diversas regiões.

Foram criados Centros Regionais em Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia. Além desses Centros Regionais, foi criado o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE), localizado no Rio de Janeiro (XAVIER, 1999).

Os objetivos dos Centros eram:

Pesquisar condições culturais, escolares e tendências do desenvolvimento regional para a definição de uma política educacional diversificada; elaborar material pedagógico, incluindo o livro didático; realizar estudos especiais na área de Currículo, Psicologia, Sociologia, Arte Infantil, Orientação Educacional, Supervisão e Administração escolar; promover cursos e treinamentos intensivos para professores, especialistas e administradores que concorressem para um magistério menos empírico e mais científico pela adoção de procedimentos metodológicos, experimentais, investigativos e técnicas no ato de ensinar, dentre outros (ARAÚJO; BRZEZINSKI, 2006, p. 253).

Nesse período também ocorreu um movimento de reaproximação do INEP aos processos de tomada de decisão no campo das políticas educacionais no Brasil. A pesquisa recebeu maior atenção, tendo em vista o objetivo de fundamentar a reconstrução educacional do Brasil em bases científicas. Essa ideia foi colocada em prática pelo CBPE que,

[...] tinha papel de extrema importância no projeto de Anísio Teixeira, pois era uma instituição que trabalharia em constante integração com o INEP. O CBPE contava com ampla atuação no âmbito da política e planejamento, através do desenvolvimento de pesquisas científicas em ciências sociais e em educação; no treinamento e aperfeiçoamento do magistério, proporcionando aos professores o acesso a novas metodologias de ensino; e no âmbito da escola propriamente dita, ressalta-se a implementação de escolas experimentais e de demonstração que funcionariam como espaço formal de experimentação pedagógica (BRASIL, 1999, p. 36).

Como já mencionado, tanto o CBPE como os Centros Regionais estavam vinculados à nova estrutura do INEP. Quanto à concepção de pesquisa, Tiballi (2018, p. 2), esclarece que,

[...] a adoção da racionalidade científica para os estudos investigativos das questões educacionais instituiu um modo próprio de pensar a educação brasileira naquele período, e os pesquisadores que adotaram aquele pressuposto investigativo o fizeram imbuídos do compromisso com a modernização da sociedade e com a renovação das políticas educacionais e das práticas educativas escolares.

Nesse período passaram a ser publicados dois periódicos especializados em educação e um boletim mensal, sendo eles: a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), lançada em julho de 1944, a Revista Educação e Ciências Sociais (1934) e o Boletim Informativo (1939 – 1952) (BRASIL, INEP, 2008).

Todos os Centros Regionais, bem como o CBPE eram organizados por um conjunto de divisões autônomas que atuavam em diversas instâncias educacionais, além de contar com uma divisão que tratava, exclusivamente, dos estudos e pesquisas em ciências sociais (VIDAL; FARIA FILHO, 2003). Essas divisões podem ser classificadas e identificadas de acordo com o quadro que segue.

Quadro 2 - Divisão dos Centros de Pesquisa do INEP

<p>Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais (DEPE)</p>	<p>Desempenhavam um papel importante na proposta de intervenção na realidade educacional e na renovação do ensino no país, pois seus investigadores eram responsáveis por desenvolver as pesquisas sócio - antropológicas e educacionais, num processo de integração entre os objetos de estudos e resultados de pesquisas, formando uma rede de conhecimentos que pudessem superar os entraves educacionais.</p>
<p>Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais (DEPS)</p>	
<p>Divisão de Documentação e Informação Pedagógica (DDIP)</p>	<p>Tinha como principal atribuição a formação de um sistema de informação pedagógica de modo a atender a demanda bibliográfica dos professores e profissionais da educação como um todo. Contava também com a Seção de Documentação e Intercâmbio em que se mantinham atualizações da legislação educacional vigente e resultado de pesquisas, em convênio ou não, com instituições internacionais especializadas. A ideia era que a biblioteca do CBPE fosse a maior sobre a temática educacional da América Latina.</p>

<p>Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM)</p>	<p>Divisão responsável pelo desenvolvimento de projetos ligados à formação de professores, especialistas em educação (orientadores, administradores escolares) e professores de escolas normais com cursos de aperfeiçoamento do magistério. As ações dessa divisão articulavam-se diretamente com o projeto do CBPE e constituíram o primeiro passo para a formação do espírito científico nos professores. A ideia era de que a partir de uma formação do professor com mais qualidade e com bases científicas, a educação poderia alcançar <i>status</i> de ciência e assim, promover a qualidade do ensino e do sistema educacional como um todo.</p>
--	---

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base nos dados de VIDAL e FARIA FILHO, 2003.

Durante a gestão de Anísio Teixeira, houve a tentativa de atribuir um caráter científico à educação, congregando política, planejamento e a formação de professores em prol da mudança da escola básica, buscando respeitar as diversidades culturais e regionais e, dessa forma, objetivava a garantia do desenvolvimento do país pela intervenção na realidade educacional.

Adepto da Pedagogia Nova, foi um crítico da Pedagogia Tradicional pautada em métodos tradicionais e de acesso apenas à elite, destoada do momento político, cultural e econômico pelo qual passava o Brasil. Com uma nova ordem – capitalista e democrática – se estabelecendo no país, Anísio Teixeira acreditava que uma nova política educacional e novos métodos de ensino deveriam ser efetivados.

Para Teixeira (1971),

a Pedagogia Tradicional é pouco eficiente em uma sociedade em que a ação do indivíduo deve ser encorajada e em que o conhecimento útil à vida deve ser garantido a todos. Tal pedagogia, por separar a atividade intelectual de outras atividades, incorre no erro de isolar o conhecimento das ações que possam ser por ele efetivadas, em resumo, o erro capital da pedagogia tradicional está no isolamento em que a escola e o programa se colocam diante da vida (TEIXEIRA, 1971, p. 61).

Anísio Teixeira manteve-se no cargo até 27 de abril de 1964, entretanto, mesmo com seu afastamento da direção, sua influência no INEP e na educação brasileira não diminuiu, apesar da perseguição que sofreu e da proibição em ocupar cargos públicos.

Em 1964, Carlos Pasquale, e em 1966, Carlos Corrêa Mascaro, antigos colaboradores de Anísio no INEP/CBPE, assumiram a direção do Instituto, coincidentemente ao período de transição entre o regime democrático e a implantação do regime militar no Brasil. Ambos eram adeptos da tendência da racionalidade técnica.

O período da gestão de Pasquale e Mascaro foi marcado pela transição da instituição, que desenvolvia atividades voltadas à pesquisa e ao planejamento educacional, ao mesmo tempo em que desenvolvia políticas advindas do Ministério do Planejamento e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em que a racionalidade técnica e a minimização dos custos e maximização de resultados pautavam os trabalhos do INEP.

Carlos Pasquale foi professor e Secretário de Educação do estado de São Paulo. Como gestor no INEP idealizou e tornou realidade o salário-educação³⁷. De acordo com a Revista do Centro Regional de Pesquisa Educacional - CRPE de São Paulo, volume 1, número 4, este diretor do INEP se sintonizava com o pensamento do governo militar, especialmente, no que se referia ao planejamento educacional, como declara a seguir.

A Política Educacional do Governo Revolucionário visa expandir a educação fundamental e aumentar as oportunidades de acesso aos ramos de ensino médio e superior ajustados à conjuntura do país e ao estilo de vida da sociedade contemporânea (PASQUALE, 1966, p. 7).

Em razão dessa afinidade, ele assumiu a “gestão de transição com o objetivo de transformar o INEP em órgão adaptável a uma racionalidade técnica, quantitativista e centrada na dimensão instrumental das políticas educacionais” (BRASIL, CRPE, v. 1, n. 4, 1960).

Em seu discurso de posse Pasquale afirmou que “o papel do educador [...] não se define pela sua natureza, oficial ou privada, da escola que o ministra, mas se distingue apenas, pela qualidade, boa ou má, dos resultados que oferece” (PASQUALE, 1964, p. 132). Ele defendia a racionalização de custos e a maximização

³⁷ “Em 1964 foi estabelecido o Salário-Educação, por meio da Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4 % do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422 de 23 de outubro de 1975 e do Decreto-lei 76.923 de 23 de dezembro de 1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais” (BRASIL, Portal do INEP, 2019). Atualmente tramita o Projeto de Lei 5.695/2019. A proposta prevê que o recurso saia direto do Tesouro Nacional para os entes federados, esta seria uma ameaça ao salário educação, haja vista que os recursos seriam repassados diretamente aos Estados e Municípios. Fonte: Agência Senado/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/comissao-aprova-transferencia-dos-recursos-do-salario-educacao-da-uniao-para-os-estados-e-municipios>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

de resultados, expressos no conceito de planejamento educacional e de produtividade em educação.

Com isso, a nomeação de Pasquale para ocupar a presidência do INEP estava comprometida com a desconstrução do trabalho realizado por Anísio Teixeira, principalmente no campo da pesquisa educacional. Iniciava-se o ajuste à lógica economicista que começava a ser implantada no Brasil, pois para Pasquale,

[...] os trabalhos do INEP desenvolvidos até aquele momento apresentavam-se para ele bastante agravados, [...] de modo especial nesta fase em que sua estrutura e seus trabalhos deveriam ajustar-se às condições de descentralização e de flexibilidade impostas pela Lei de Diretrizes e Bases (PASQUALE, 1964, p. 133).

Após a gestão de Carlos Pasquale, Mascaro assumiu a direção do INEP (período 1966-1969). No seu discurso de posse fez uma retomada do histórico do órgão, destacando a atuação de Anísio Teixeira, assinalando que “[...] as atividades do Instituto se ampliaram e se desdobraram visando torná-lo, tanto quanto possível, o centro de inspirações do magistério nacional para a formação daquela consciência educacional comum [...]” (MASCARO, 1966, p.148).

Mascaro defendia que a eficiência do sistema escolar dependeria da expansão da oferta, da matrícula e da correção do fluxo escolar. Ele incorporou em seu discurso de posse elementos referentes à política educacional que estava em vias de ser implantada pelo Governo Federal, como a Reforma Universitária (1968) e a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (1971), apesar de serem concretizadas apenas em 1971. Na ocasião, ainda afirmou seu interesse pelo planejamento orientado pela racionalização de recursos.

De acordo com Mascaro, (1967, p. 199),

[...] sabido como é que a eficiência de um sistema escolar se expressa significativamente pelo número de alunos matriculados e dos que concluem os cursos respectivos, pois a deserção e a reprovação significam perda irreparável no investimento feito, pode-se avaliar o quanto esse fenômeno afeta negativamente a eficácia dos nossos sistemas de ensino.

No período de 1964 a 1970, no governo ditatorial do General Emílio Garrastazu Médici, foram tomadas medidas como a desativação dos Centros Regionais entre 1972 e 1975 e a extinção do CBPE em 1976. Essa desativação interferiu nos objetivos das pesquisas que passaram a atender as demandas do governo federal para as políticas públicas que se pautavam na tendência tecnocrático - militar. O levantamento

de dados correlatos passou a ser realizado pelos setores dedicados à realização de pesquisas econômicas do Ministério do Planejamento.

As mudanças até aqui destacadas demonstraram que o INEP, ao mesmo tempo em que se configurava como órgão governamental de políticas educacionais, sofria a imposição de pesquisas direcionadas aos interesses dos ditadores.

No decorrer dos seus 83 anos de existência, o INEP já teve em sua direção e/ou presidência 34 dirigentes, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 - Diretores e Presidentes do INEP

Nº	Nome	Cargo	Início	Fim	Presidente
1	Manoel Bergström Lourenço Filho	Diretor-geral	6 de agosto de 1938	29 de outubro de 1945	Getúlio Vargas
			30 de outubro de 1945	28 de janeiro de 1946	José Linhares
2	Murilo Braga de Carvalho		13 de fevereiro de 1946	30 de janeiro de 1951	Eurico Gaspar Dutra
			31 de janeiro de 1951	28 de abril de 1952	Getúlio Vargas
3	Anísio Teixeira		3 de junho de 1952	24 de agosto de 1954	
			25 de agosto de 1954	8 de novembro de 1955	
			9 de novembro de 1955	11 de novembro de 1955	Carlos Luz
			11 de novembro de 1955	30 de janeiro de 1956	Nereu Ramos
			31 de janeiro de 1956	30 de janeiro de 1961	Juscelino Kubitschek
			31 de janeiro de 1961	25 de agosto de 1961	Jânio Quadros
			26 de agosto de 1961	7 de setembro de 1961	Ranieri Mazzilli
			8 de setembro de 1961	2 de abril de 1964	João Goulart
			3 de abril de 1964	15 de abril de 1964	Ranieri Mazzilli
			16 de abril de 1964	27 de abril de 1964	Castelo Branco
		4	Carlos Pasquale	28 de abril de 1964	
5	Carlos Corrêa Mascaro	13 de julho de 1966	15 de março de 1967		

			15 de março de 1967	10 de abril de 1969	Costa e Silva
6	Guido Ivan Marques de Carvalho		11 de abril de 1969	30 de agosto de 1969	
			31 de agosto de 1969	29 de outubro de 1969	Junta Governativa Provisória de 1969
			30 de outubro de 1969	18 de março de 1970	Emílio Garrastazu Médici
7	Walter de Toledo Piza	19 de março de 1970	21 de janeiro de 1972		
8	Ayrton de Carvalho Mattos		28 de janeiro de 1972	15 de março de 1974	
			16 de março de 1974	17 de fevereiro de 1976	Ernesto Geisel
—	Francisco Cruz Barbosa Lopes (interino)	18 de fevereiro de 1976	6 de agosto de 1976		
9	Maria Mesquita de Siqueira		7 de agosto de 1976	15 de março de 1979	
			16 de março de 1979	23 de março de 1979	João Figueiredo
10	Letícia Maria Santos de Faria	26 de março de 1979	13 de janeiro de 1981		
11	Hélcio Ulhoa Saraiva	14 de janeiro de 1981	13 de abril de 1983		
12	Lena Castello Branco de Freitas Costa		14 de abril de 1983	15 de março de 1985	
			16 de março de 1985	27 de março de 1985	José Sarney
13	Vanilda Pereira Paiva	28 de março de 1985	17 de abril de 1986		
14	Pedro Demo	28 de abril de 1986	8 de julho de 1987		
15	Manuel Marcos Maciel Formiga		9 de julho de 1987	15 de março de 1990	
			16 de março de 1990	27 de março de 1990	Fernando Collor de Mello
16	João Ferreira	26 de junho de 1990	12 de novembro de 1991		
17	Divonzir Arthur Gusso		13 de novembro de 1991	28 de dezembro de 1992	
			29 de dezembro de 1992	1 de janeiro de 1995	Itamar Franco
			2 de janeiro de 1995	9 de janeiro de 1995	Fernando Henrique Cardoso
18	Maria Helena Guimarães de Castro	8 de março de 1995	23 de junho de 1995		

19	Roberto Dória		16 de agosto de 1995	13 de março de 1996	
20	Maria Helena Guimarães de Castro	Presidente	24 de fevereiro de 1997	22 de abril de 2002	
21	João Batista Ferreira Gomes Neto		23 de abril de 2002	1 de janeiro de 2003	
			2 de janeiro de 2003	15 de janeiro de 2003	
22	Otaviano Augusto Marcondes Helene		16 de janeiro de 2003	10 de julho de 2003	
23	Raimundo Luiz Silva Araújo		25 de julho de 2003	10 de fevereiro de 2004	Luiz Inácio Lula da Silva
24	Eliezer Moreira Pacheco		11 de fevereiro de 2004	29 de setembro de 2005	
25	Reynaldo Fernandes		30 de setembro de 2005	21 de dezembro de 2009	
26	Joaquim José Soares Neto		22 de dezembro de 2009	1 de janeiro de 2011	
			2 de janeiro de 2011	17 de janeiro de 2011	
27	Malvina Tuttman		18 de janeiro de 2011	6 de fevereiro de 2012	Dilma Rousseff
28	Luiz Cláudio Costa		7 de fevereiro de 2012	12 de fevereiro de 2014	
29	José Francisco "Chico" Soares		13 de fevereiro de 2014	15 de março de 2016	
30	Luiz Roberto Liza Curi		16 de março de 2016	25 de maio de 2016	
			26 de maio de 2016	30 de agosto de 2016	
31	Maria Inês Fini	31 de agosto de 2016	1 de janeiro de 2019	Michel Temer	
		2 de janeiro de 2019	14 de janeiro de 2019	Jair Bolsonaro	
32	Marcus Vinicius Rodrigues	22 de janeiro de 2019	26 de março de 2019		
33	Elmer Coelho Vicenzi	29 de abril de 2019	16 de maio de 2019		

34	Alexandre Ribeiro Lopes		17 de maio de 2019	atualmente	
----	-------------------------	--	--------------------	------------	--

Fonte: INEP/2019.

Saavedra (1988), em sua pesquisa de mestrado apresenta a história do INEP sob a ótica de uma periodização que corresponde à institucionalização do tipo de pesquisa realizada pelo Instituto. Em 1972 o INEP foi transformado em órgão autônomo e foi denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Seu objetivo, à época, era realizar levantamentos a respeito da situação educacional do país. Os resultados deram base à reforma educacional do Ensino de 1º e 2º Graus, imposta pela ditadura militar, pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que propôs políticas educacionais para o desenvolvimento do país.

De acordo com o site do INEP, no link ‘História’, apresenta-se uma cronologia de criação do Instituto e as especificidades dos períodos subsequentes da seguinte forma:

Quadro 4 – Divisão da História do INEP

Período	Característica
1937 a 1951	Período da “Institucionalização da Pesquisa Educacional”, influenciado por Lourenço Filho, com preponderância e investigação sobre a Psicologia e aplicação dos Testes ABC.
1952 a 1963	Período denominado “Perspectiva Interdisciplinar da Educação”. O INEP é dirigido por Anísio Teixeira e abre frentes de trabalho para: a) desenvolvimento de pesquisas do campo de educação nos Centros Regionais e Pesquisas Educacionais; b) aperfeiçoamento e valorização do magistério, no CBPE/RJ; c) organização do sistema de informação e documentação pedagógica de apoio a professores e demais profissionais da educação; d) edificação de escolas estruturadas sob o modelo de “Escolas Parque ³⁸ ”.
1964 a 1976	Período do “Esvaziamento da Pesquisa”, é caracterizado por um lento processo de eliminação das condições internas para o desenvolvimento da pesquisa educacional. Também chamado de “Tempos de Documentação”, pela ênfase na modernização dos processos de documentação.

³⁸ Projeto implantado por Anísio Teixeira em Salvador (BA), quando ocupava a Secretaria de Educação do Estado (1974-1951) no governo de Otávio Mangabeira. A Escola - Parque fazia parte de um ambicioso projeto de reformulação do ensino da Bahia, que previa a construção de centros populares de educação em todo o estado para crianças e jovens até 18 anos. O objetivo era fornecer à criança e ao jovem uma educação integral, cuidando da sua alimentação, higiene, socialização e preparação para o trabalho e cidadania. A única escola concluída foi o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, inaugurado em 1950 no bairro popular da Liberdade, na capital baiana, que ficaria conhecido como Escola - Parque (MENEZES; SANTOS, 2001). Disponível em: <<https://www.educabrasil.com.br/escola-parque>>. Acesso em: 6 set. 2019.

1976 a 1980	“Tempos de Desmonte”. Na “Tentativa da Transformação” a sede do INEP foi transferida para Brasília e o instituto conquistou reconhecimento nacional e internacional.
1980 a 1995	“Tempos da Comunidade Acadêmica”. Momento no qual se reforça o papel do INEP como financiador da pesquisa educacional.
1990 a 2002	Incorporação do Serviço de Estatística da Educação e Cultura ³⁹ (SEEC), em 1996, à Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) do Ministério da Educação. A SEDIAE foi integrada à estrutura do INEP, passando a existir, a partir desta data, um único órgão responsável pelas avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal. Tempos da Agência de Avaliação, neste período o instituto cumpriu basicamente duas funções: a) produzir e disseminar a informação educacional; b) realizar avaliação do sistema educacional brasileiro.
1997	O INEP foi transformado em autarquia federal.

Fonte: Saavedra (1988)

Nos últimos anos do século XX, o Instituto reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central para suas atividades as avaliações em todos os níveis da educação no país.

Como consta na Portaria nº 2.255, de 25 de agosto de 2003, em seu Art. 1º, o INEP deveria atingir um conjunto de objetivos referentes ao sistema de educação nacional. Com sua transformação em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação foram estabelecidas as seguintes funções:

- Organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional para o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino;
- Apoiar o Distrito Federal, os estados e os municípios no **desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional**;
- Desenvolver e **implementar** sistemas de informação e documentação com estatísticas, **avaliações educacionais**, práticas pedagógicas e gestão das políticas educacionais;
- Subsidiar a formulação de políticas por meio da **elaboração de diagnósticos** e recomendações decorrentes **da avaliação da educação básica e superior**;
- **Coordenar o processo de avaliação** dos cursos de graduação;
- Definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- Promover a disseminação de informações sobre a qualidade da Educação Básica e Superior;
- Articular-se com instituições nacionais e internacionais, por meio de ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral;

³⁹ O SEEC, de acordo com site do INEP, foi criado em 1937, era um órgão do Poder Executivo, com longa tradição na realização de levantamentos estatísticos na educação brasileira, executando ações como a coordenação, o levantamento e o tratamento dos dados e informações de responsabilidade do MEC, frente ao Sistema Estatístico Nacional. Disponível em: <<http://inep.gov.br/historia>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

- Publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2003, GRIFO NOSSO).

Atualmente, o INEP é uma referência para a educação no país, principalmente com a criação do SINAES pela Lei nº 10.861/2004, que tem como principal finalidade aferir a qualidade da educação ofertada pelas IES, de modo que os resultados subsidiem a elaboração das políticas voltadas à elevação da qualidade do ensino.

A esse respeito, tem-se a regulamentação que precede a criação do SINAES, na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, Lei do Provão, que expressa no seu Art. 3º:

[...] o MEC 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.

Parágrafo 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 Exame Nacional de Curso (ENC) foi instituído pela Portaria nº 249, de 18 de março de 1996, popularmente chamado de Provão. A aplicação desse Exame esteve à tutela do Estado Regulador, que exercia a função de controle social estabelecida pelas políticas de avaliação da educação superior praticadas pelo INEP/SINAES.

Neste período, o processo de avaliação se efetivou pelas normas que regulavam os instrumentos utilizados. Esses eram elaborados sem a participação da comunidade educacional, sendo aplicados às instituições de forma autoritária e punitiva.

Segundo Barreyros e Rothen (2006, p. 971):

O SINAES é o resultado da acumulação e da metamorfose. Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A acumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão.

A aplicação do exame e a divulgação dos resultados incitava uma situação de disputa entre as Instituições, estabelecendo um *ranking* competitivo estimulado pela necessidade de manterem-se no mercado e continuarem expandindo-se.

Acrescenta-se a essa situação que esses *rankings* produziam e continuam produzindo efeitos conflitantes nos gestores, nos professores e estudantes. Corre-se o risco de se ter como consequência a redução do papel formativo na universidade para um ensino desarticulado da extensão e da pesquisa.

A esse respeito, Dias Sobrinho (2010), alerta sobre o papel reducionista e regulador do SINAES, uma vez que o exame se torna, cada vez mais, uma fonte de dados estatísticos que "revelam" quais as "melhores" universidades no país, como consequência, o ensino, a pesquisa e a extensão nas IES perdem seu significado primordial de formar pessoas com qualidade socialmente referenciada.

Em certa medida, a aplicação do Provão era tida como uma forma de punição, sendo até constrangedora, haja vista que as avaliações eram aplicadas com critérios que não aferiam o nível de qualidade do ensino de forma real, prevalecendo o valor aos resultados, ignorando os processos em sua totalidade.

A composição do conceito final do Provão não era calculada somente pela verificação do cumprimento do currículo e da aprendizagem dos estudantes. Levava-se em conta para o cálculo critérios e informações sobre a titulação do quadro docente, infraestrutura institucional e dados socioeconômicos dos estudantes. Dados que isoladamente não atestavam o nível de aprendizagem.

A composição do conceito⁴⁰ e a divulgação dos resultados são utilizadas sob uma política neoliberal como subterfúgio para a expansão, fato que marcou a realidade da educação no Brasil.

O Provão foi realizado em oito edições aplicadas anualmente pelo INEP entre os anos de 1996 e 2003. Desde 2004 o Provão foi substituído pelo ENADE, criado juntamente com o SINAES, como já mencionado, no governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

Com a criação do SINAES e a substituição do Provão pelo ENADE, o governo teve a oportunidade de mudar as práticas e os objetivos da avaliação, entretanto, manteve na essência de elaboração do ENADE o papel de instrumento indutor de

⁴⁰ "O provão atribuía conceitos individuais (A, B, C, D e E) aos candidatos, que, por sua vez, eram obrigados a comparecer ao exame, mas não obrigados a obterem bons conceitos. A ausência do aluno implicava a impossibilidade de acesso ao diploma escolar até que ele prestasse o exame em anos subsequentes. Tendo funcionado entre 1996 e 2002 e produzido diversos *rankings* entre as instituições de ensino, não houve qualquer tipo de punição ou cerceamento das atividades naquelas instituições que, por mais de 3 anos consecutivos, obtiveram conceitos "D" e "E" no exame, pelo conjunto de seus alunos". Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

qualidade, que também reforçava a cultura dos *rankings*, que se concretiza pelo estímulo à concorrência ao fortalecer a concepção de educação como mercadoria (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011).

Este momento de transição provocou uma expectativa de mudanças nas políticas de avaliação com a chegada do governo popular, porém houve pouca alteração, inclusive manteve-se o sistema de avaliação com a lógica de mercado que vinha sendo praticada pelos governos anteriores.

Ressalta-se que a força que impulsionava a disputa no campo da avaliação advinha do interesse de grupos que pretendiam explorar e ampliar o capital econômico, fortalecendo sua hegemonia. Nessa disputa, as práticas individuais das instituições foram influenciadas e modificadas pelas condições sociais impostas pelo processo da avaliação.

As IES avaliadas passaram a atuar em consonância com seu capital social⁴¹, sendo privadas ou públicas, cada qual com suas especificidades e desafios. Desse modo, o campo de disputa entre as instituições se acentuou progressivamente em função da lógica neoliberal. Lembra-se que essa lógica propiciou uma grande expansão no ensino superior privado nos últimos anos⁴². Os dados publicados pela Sinopse Estatística do INEP em 2018 comprovam a força política de transformação da educação em mercadoria, conforme verifica-se a seguir:

Tabela 2 - Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa e Localização (Capital e Interior) - 2018

Unidade da Federação / Categoria Administrativa		Total Geral		
		Total	Capital	Interior
Brasil		2.537	904	1.633
	Pública	299	98	201
	Federal	110	66	44
	Estadual	128	32	96
	Municipal	61	-	61
	Privada	2.238	806	1.432

Fonte: BRASIL, INEP, Sinopse Estatística da Educação Superior, 2018.

⁴¹ Capital Social é o valor que os sócios ou acionistas estabelecem para sua empresa no momento da abertura. É a quantia bruta que é investida, o montante necessário para iniciar as atividades de uma nova empresa, considerando o tempo em que ela ainda não vai gerar lucro suficiente para se sustentar. Esse valor é utilizado para a manutenção da empresa, então, uma vez que você coloca o recurso, ele pode ser utilizado para comprar equipamentos, acessórios, contratar serviços, ferramentas, adquirir computadores, carro, ou seja, tudo que for relacionado com o desenvolvimento do seu negócio. Disponível em: <<https://conube.com.br/blog/o-que-e-capital-social>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

⁴² No capítulo I desta tese foi apresentado um gráfico com dados do censo que comprovam a afirmativa da pesquisadora em relação à expansão do ensino superior pela iniciativa privada.

Nesse contexto de crescimento e expansão acelerados e promovidos por subterfúgios do neoliberalismo, reforça-se a prática de controle realizada pelos detentores do capital. A esse respeito, Luckesi assegura que a sociedade burguesa aperfeiçoou suas estratégias de controle com o tempo. Para o autor, “o medo e o fetiche são mecanismos imprescindíveis numa sociedade que não opera na transparência, mas sim nos subterfúgios” (LUCKESI, 2011, p. 41).

O medo abordado por Luckesi, revela-se na organização institucional, que é condicionada a se “enquadrar” no sistema em que as políticas públicas de avaliação aplicadas às IES estão repletas de contradições, que expressam a convergência entre autonomia e controle e aferição de qualidade sem intervenção.

Cabe discutir que a autonomia dada pela descentralização se apresenta como uma contraposição à centralização/burocratização, tendo como procedimentos que passam a atribuir responsabilidades às instituições. Na sociedade burguesa tratada por Luckesi adota-se o gerenciamento pedagógico e administrativo do Estado vinculado à escola e às contingências imediatas e orientadas pela racionalidade do capital. Esse aspecto expressa uma estratégia de gestão, por meio da qual, ao mesmo tempo em que se inauguram relações mais democráticas, busca-se aumentar a eficiência e a produtividade dos serviços prestados, daí a necessidade do controle e da aferição da qualidade que se efetiva pelos processos de avaliação.

O fetiche, por sua vez, materializa-se na supervalorização dos resultados, que nem sempre apresentam um diagnóstico da realidade e que são utilizados como um conceito da qualidade aferida.

Tais políticas deveriam estimular o fortalecimento dos processos e não se centrar exclusivamente nos resultados que, por sua vez, deveriam servir como indutores de um planejamento direcionado à ampliação do capital cultural dos sujeitos. Ao contrário, induzem as IES a entrarem num “campo” de disputa, no qual sobrevivem aquelas que atendem às políticas estabelecidas pelo Estado Avaliador. Portanto, atendem aquelas que apresentam os melhores índices nas avaliações aplicadas e continuam direcionando sua formação com aspectos do racionalismo técnico iniciado com o golpe militar (1964), tão forte, atualmente, quando se trata do ensino por competências.

Nessa lógica, a educação tem sido subjugada a um projeto de desmonte. Os governos que se sucedem, principalmente os neoliberais e tecnocratas como FHC e

Temer, que desenvolveram políticas de desconstrução da educação pública no país, seja pela má qualidade da formação, seja pela desvalorização dos profissionais ou pelas políticas de avaliação adotadas. Com isso, abre-se espaço para que a educação privada se amplie, uma vez que esta é a real intenção dos programas de governo praticados no Brasil.

A respeito da expansão e do fortalecimento da educação privada, Dias Sobrinho (2010) acrescenta que ela é estimulada e favorecida pelo sistema de governo, e

[...] faz com que o conhecimento e a formação percam seu sentido de direito público e adquira um sentido de bem privado voltado para benefícios individuais, sendo 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 (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 199).

Levando em conta a análise da situação que envolve as políticas e os instrumentos de avaliação do ensino superior descritos até aqui, cabe trazer à luz dessa crítica a contradição que se instaura entre os objetivos reais de uma avaliação eficiente, contrapondo-se aos processos atuais de avaliação que não têm como prioridade a efetiva aprendizagem, desse modo, não garantem o desenvolvimento de políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade do ensino.

O que se verifica nesse contexto, é a efetivação de práticas e instrumentos impositivos que contrariam os princípios da autonomia e da liberdade acadêmica. Contraditoriamente também, o processo de avaliação do ensino superior se efetiva mediante instrumentos normativos, racionalmente técnicos, que são estabelecidos e impostos por uma equipe externa às IES, sem levar em conta o interesse da comunidade acadêmica. Desconsidera-se o *habitus* da comunidade acadêmica, instalando um campo de disputa que coloca o conhecimento e a cultura em um plano muito menor que o capital econômico. Tudo isso provoca o distanciamento da educação dos seus verdadeiros fins.

3.2 Mudanças provocadas com a criação do SINAES: do Provão ao ENADE

Ao fazer a reconstituição histórica da Avaliação Institucional e a Avaliação da Educação Superior, elas ganham visibilidade a partir dos anos de 1983, período marcado por várias publicações na área. Sendo iminente o interesse e a centralidade desta temática no âmbito das reformas e das políticas públicas de educação, como

também era acentuada a preocupação com o controle da qualidade das IES, tendo em vista um crescimento acentuado das instituições e das matrículas, principalmente no setor privado.

A avaliação era realizada inicialmente como uma estratégia para as IES prestarem contas à sociedade dos investimentos efetuados pelo setor público e que precisavam ser justificados. Em 1983 surge a primeira proposta de avaliação da Educação Superior no país: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).

Esse Programa consistia, especialmente, da aplicação de questionários com estudos específicos para o entendimento do impacto provocado pela Lei nº 5.540, de 28 novembro de 1968⁴³, em relação aos seguintes pontos: a) estrutura administrativa; b) expansão das matrículas e sua caracterização; c) relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão; d) características do corpo docente e técnico-administrativo; e) vinculação com a comunidade.

Com a Nova República, após a ditadura militar em 1985, o MEC propôs uma avaliação da Educação Superior oriunda do Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES).

O GERES foi criado como grupo interno do MEC, constituído por cinco pessoas que exerciam funções no âmbito do Ministério da Educação. Tinha a função executiva de elaborar uma proposta de Reforma Universitária. O GERES compreendia que o sistema deveria ser flexibilizado, tanto nos seus objetivos (formação profissional e/ou pesquisa), como na sua estrutura organizacional, abandonando a ideia presente da Reforma Universitária de que o modelo único seria a universidade.

A avaliação, na visão do GERES, teria a função primordial de

[...] controlar a qualidade do desempenho da Educação Superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 137).

⁴³ A Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968, Lei da Reforma Universitária, entrou em vigor no governo de Costa e Silva, sob a gestão de Tarso Dutra no Ministério da Educação e Cultura e estabeleceu as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. “A Lei extinguiu a cátedra, introduziu o regime de tempo integral e dedicação exclusiva aos professores, consolidou a estrutura departamental, dividiu o curso de graduação em duas partes, ciclo básico e ciclo profissional, criou o sistema de créditos por disciplinas, instituiu a periodicidade semestral. As entidades privadas foram reconhecidas como entidades assistidas pelo poder público e foram suprimidas definitivamente as verbas orçamentárias vinculadas” (LIRA, 2012, p.1).

Em 1993 foi lançado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), criado pela Portaria nº 130 de 14 de julho de 1993, da Secretaria de Educação Superior (SESu), que tinha como intuito "estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras" (BRASIL, 1993, Art.1º).

A Comissão Nacional que coordenou o PAIUB era formada por entidades representativas da educação superior. Essa comissão expressou seu entendimento acerca do processo de avaliação sob três aspectos gerais:

a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; b) um instrumento para o planejamento e gestão universitária; e c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. De uma forma expressa ou implícita, os princípios abaixo estão presentes no texto: 1. Globalidade 2. Comparabilidade 3. Respeito à identidade institucional 4. Não premiação ou punição 5. Adesão voluntária 6. Legitimidade 7. Continuidade (BRASIL. PAIUB, 1994).

Com essa organização o PAIUB estabeleceu uma nova forma de relacionamento com o conhecimento e a formação, abriu espaço para um diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade propondo novos patamares a atingir e deu ênfase à avaliação como um ato político e voluntário da instituição em rever o seu projeto acadêmico e social. Desse modo, o ato de as instituições criarem práticas de revisão e de autoconhecimento teria função formativa e emancipatória.

O programa recebeu ampla adesão por parte das instituições de ensino, entretanto teve sua implementação prejudicada pela falta de apoio do MEC em função de questões políticas. Por essa razão, transformou-se em um processo de avaliação meramente interno nas instituições (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Com isso, a avaliação passa a ser percebida como instrumento de controle e confrontação teórica e técnica, reflexo de uma relação desigual entre Estado e IES, que se acentuou com a Reforma da Gestão Pública, iniciada nos anos de 1995. Por essa razão, a avaliação do ensino superior foi se desenhando como uma política social, conforme Bianchetti (1997), impregnada pela ideologia dominante e por princípios neoliberais do sistema capitalista cada vez mais fortalecidos.

Bianchetti (1997, p. 89) analisa as políticas sociais, dentre as quais está a avaliação, afirmando que:

[...] as características destas políticas resultam das condições gerais da sociedade, ou seja, suas características dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm. Em outras palavras, ao constituir uma unidade, tanto a política econômica como a social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais e nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Em uma formação social concreta os setores dominantes promovem uma determinada política social em função dos seus interesses estratégicos, utilizando, para isso, as estruturas políticas sobre as quais exercem hegemonia.

A política social descrita por Bianchetti (1997) remete aos conflitos sociais, historicamente estabelecidos entre a educação e as políticas econômicas e sociais, nos quais constata-se, cada vez mais, a presença de políticas do governo para controlar o sistema educacional e fortalecer políticas de expansão e de privatização do ensino superior de acordo com seus interesses. Para tanto, os processos de avaliação do ensino superior têm sido manipulados como instrumentos de conquista desses interesses. Todo esse movimento fez com que na década de 1990, a avaliação do ensino superior se tornasse a principal política educacional no país.

Em 1995, no governo FHC a avaliação do ensino superior passou então a ter visibilidade social com a implantação do Provão. Embora a implantação desse Exame não fosse uma iniciativa inédita, pois desde 1976 realizavam-se experiências em avaliação da pós-graduação coordenadas pela CAPES, inédito era o fato de que a avaliação estabelecida pelo Provão estaria vinculada à regulação do sistema de ensino superior.

O Provão foi estabelecido no contexto da globalização e das políticas neoliberais, em que no ensino superior são ampliadas as vagas e as IES conquistam maior autonomia institucional. O Estado, “buscando conter despesas públicas e valorizando o mercado como mecanismo de alocação de recursos escassos, inicia uma política de gerenciamento a distância” (LYS; DANTAS, 2006, p. 293), uma forma de regulação que permitiria garantir a qualidade e a responsabilidade social da educação superior mediante processos de avaliação em lugar dos de intervenção e de controle direto.

O Provão foi aplicado a partir de 1996 a todos os estudantes concluintes de cursos de graduação, com a seleção de campos de conhecimento pré-definidos anualmente pelo MEC. Apesar de iniciativas parecidas que fomentavam a avaliação

do ensino superior no Brasil, esta foi a primeira política desta natureza a ser aplicada de forma universal e obrigatória e que condicionava a participação na prova à liberação do diploma.

As áreas de cobertura do exame inicialmente eram três e foram expandindo-se com o passar dos anos, chegando a 26 áreas em 2003, em sua última aplicação. Nesse mesmo período, leis subsequentes incluíram no sistema de avaliação o Censo de Educação Superior e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), esta última se efetivou através de visitas de comissões externas nas instituições de ensino. Apesar dessas iniciativas, o ENC ou Provão permaneceu no centro desse sistema apenas até 2003.

As diretrizes do Provão foram detalhadas no Decreto nº 2.026⁴⁴ de 10 de outubro de 1996, que estabeleceu medidas adicionais para a avaliação da educação superior, determinando uma análise de indicadores-chave da performance geral do sistema de avaliação, por estado e por região, de acordo com a área de conhecimento e o tipo de instituição de ensino (BRASIL, 1996).

O Decreto acrescentava que a avaliação institucional, realizada sob a responsabilidade do INEP, deveria contemplar as dimensões ensino, pesquisa e extensão. Também determinava que todos os cursos deveriam ser avaliados mediante resultados do Provão e dos relatórios de especialistas, que verificariam *in loco* as condições de ensino da IES em relação ao currículo, à qualificação docente, às instalações físicas e à biblioteca.

O Provão foi aceito pela sociedade, entretanto as críticas que recebeu por membros da comunidade acadêmica e por especialistas em avaliação, resultou em propostas de mudanças para o exame, que foram amplamente debatidas durante a campanha presidencial de 2002. Logo que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o cargo, sua administração anunciou a formação de uma comissão cujo trabalho teve como objetivo sugerir alterações significativas ao sistema de avaliação vigente.

No final de 2003, o presidente aprovou a Medida Provisória nº 147, que mudou a legislação que regia a avaliação da educação superior. O MEC também publicou e divulgou um documento detalhando todos os traços da nova abordagem de avaliação,

⁴⁴ Decreto nº 2.026 de 10 de outubro de 1996 - Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e IES. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos.htm>. Acesso em: 7 jul. 2019.

com aspectos mais sistêmicos e com maior foco voltado para a instituição (BRASIL, 2003).

Após a publicação da Medida Provisória foi promulgada a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), aprovada por grande maioria na Câmara Federal e no Senado. Cabe ressaltar que ao se analisar a proposta original desta lei, percebe-se que nem todos os aspectos propostos inicialmente para o SINAES foram aceitos.

Outro aspecto que deve ser levado em conta nesta análise é que várias das características da abordagem de avaliação do governo anterior foram mantidas, indicando que houve uma grande negociação, fruto de arranjos políticos entre dezembro de 2003 até a aprovação da lei em abril do ano seguinte.

Com a publicação da Lei do SINAES, observa-se uma distinta separação entre avaliação institucional, avaliação de curso e a avaliação de desempenho de estudantes. A principal mudança foi a implementação do ENADE, que substituiu o Provão.

Nesse período, também foi instituída a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, já prevista no delineamento do sistema proposto pela Comissão Especial e Avaliação (CEA), mas não contemplada na Medida Provisória. Sendo instituído o ENADE, ele é realizado pelo INEP, autarquia vinculada ao MEC, segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES.

A CEA foi instituída pelo Ministério da Educação em 29 de abril de 2003 e apresentou sua proposta inicial para o sistema de avaliação em 27 de agosto do mesmo ano. Ela foi composta por vinte e dois membros, incluindo quatorze professores universitários, três estudantes e cinco representantes do MEC (do INEP, CAPES e SESu) e presidida pelo Professor José Dias Sobrinho, da Universidade de Campinas, um dos responsáveis pelo PAIUB, “programa de avaliação anterior ao Provão, considerado por muitos como o modelo a adotar, por ter sido participativo, voluntário e centrado na autoavaliação” (BRASIL, 2004, p.17).

Na proposta do SINAES, as avaliações institucionais deveriam propiciar análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade social das IES e de seus cursos nas diversas áreas de conhecimento. Esse novo sistema de avaliação considerou também que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos e que a autonomia e

identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se assim a diversidade que caracteriza o setor no país. Além disso, todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil (BRASIL, 2004).

Mesmo com a substituição do Provão pelo ENADE e a implantação da Lei do SINAES ainda foram preservados os principais conceitos do processo anterior: respeito à diferença, à autonomia, à identidade, além da ênfase na missão pública e nos compromissos e responsabilidades sociais das IES.

Além disso, manteve-se a aplicação do protocolo de compromisso para as situações em que as IES não obtivessem conceitos satisfatórios, 1 ou 2, numa escala de 1 a 5. A aplicação do protocolo estabelecia o caráter regulatório do SINAES, sem excluir os aspectos avaliativos e educativos do sistema.

O estabelecimento desses princípios e normas trouxe um grande impacto no processo de avaliação, não só os resultados deixaram de se prestar ao *ranking* e às competições, como os novos objetivos do sistema o tornaram mais subjetivo. Consequentemente, dificultando os processos de avaliação, em especial quanto ao estabelecimento de critérios e de padrões que referenciaram as decisões relativas à regulação que viriam a ser tomadas.

Muitos dos aspectos de articulação entre os três critérios do SINAES (avaliação institucional, de curso e do estudante) só foram regulados de maneira mais adequada com a publicação da Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004 (BRASIL, 2004).

As orientações da CONAES para a avaliação externa das IES constituem-se de referenciais básicos para o processo de avaliação, orientando as comissões de especialistas e as próprias instituições para um processo formativo, bem como ao fortalecimento da compreensão e do compromisso com o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Para tanto, a CONAES (2004, p. 9):

[...] reforça as premissas que as inspiram, incorporando-as aos seus pressupostos e assumindo que a avaliação externa, fundamentada numa concepção formativa, deve adotar procedimentos metodológicos que respeitem: a história e a cultura da instituição; as características do entorno e as formas de inserção regional e/ou nacional da instituição; a sua identidade e complexidade; a participação dos diversos atores no processo de avaliação dos cursos da instituição.

Comparando os dois instrumentos, tem-se que o Provão foi um mecanismo de regulação e o ENADE passaria a fornecer não só um indicador com esse fim, mas,

sobretudo, seria um mecanismo de avaliação, com base no diagnóstico de competências e habilidades adquiridas no decorrer de um ciclo trienal de estudos. Tal mecanismo de avaliação seria complementado com a visão do estudante sobre a instituição e sobre aspectos mais gerais, não relacionados com os conteúdos específicos.

Tanto o ENADE quanto o Provão tornaram-se uma prática obrigatória para a emissão e recebimento do diploma de graduação. Para isso, a situação do estudante em relação ao ENADE deve vir, obrigatoriamente, registrada em seu histórico, só então emite-se o diploma de graduação. Além disso, nos dois instrumentos os resultados individuais são disponibilizados apenas aos estudantes.

Ao se elaborar uma breve análise comparativa entre Provão e ENADE, cabe apresentar algumas críticas:

Quadro 5 - Comparativo PROVÃO - ENADE

PROVÃO	ENADE
Não havia articulação com os demais componentes da Avaliação da Educação Superior, uma vez que também não havia um sistema que favorecesse essa articulação.	Aplicado a partir da criação do SINAES, houve a articulação de componentes que contribuem para a composição do conceito geral, desse modo é um dos instrumentos utilizado para a composição da nota do curso, que é integrante da composição do conceito da instituição somando-se a outros critérios.
Foi constituído sem a participação das instituições a serem avaliadas, pois a comunidade acadêmica não era vista como uma parceira. O instrumento foi instituído e aplicado de forma impositiva.	Levando - se em conta que se trata de um instrumento isolado, apresenta os mesmos procedimentos do PROVÃO, porém, na sistemática do SINAES. No processo de autoavaliação institucional, tem-se a participação da sociedade e da comunidade acadêmica, em que são respeitadas a autonomia, a identidade e a diversidade das instituições da educação superior. Na composição da Comissão Própria de Avaliação (CPA), por exemplo, a comunidade acadêmica e a sociedade civil são convidadas a participar.
Enfatizava as competências finais específicas de cada área de conhecimento, deixando de lado aspectos fundamentais relacionados ao processo de ensino-aprendizagem e à formação do aluno, como compromisso profissional, ético e socialmente engajado. Além disso, o Provão se concentrou no desempenho dos estudantes, em lugar de se atentar para o valor agregado, gerado pelo curso no decorrer da efetivação do currículo.	Utiliza quatro diferentes instrumentos para coletar dados: os testes; um questionário para levantar a percepção dos estudantes sobre o teste (que faz parte do caderno de prova); um questionário sobre o perfil socioeconômico-educacional do estudante (em caderno próprio, de preenchimento voluntário e que deve ser entregue no dia da prova); e um questionário a ser respondido pelo coordenador de curso sobre avaliação, solicitando suas impressões sobre o projeto pedagógico e as condições gerais de ensino de seu curso, propondo-se assim a ampliar a gama de aspectos avaliados por meio do teste.
Com sua ampliação gradativa de áreas a serem avaliadas e a periodicidade de	Por sua aplicação em ciclos, com periodicidade trienal houve economia de recursos financeiros.

<p>aplicação anual, seria economicamente inviável com o passar dos anos.</p>	<p>Além disso, deve-se levar em conta, no cálculo geral dos custos do Ministério da Educação as verbas destinadas à aplicação dos exames, as despesas com viagens para suas equipes e para aqueles que fazem parte das comissões assessoras de avaliação; com seminários e eventos, com impressão de material de divulgação; com valor/hora do <i>staff</i> envolvido, com os pagamentos dos consultores responsáveis pelas análises de dados e com outros serviços. Por fim, cabe ressaltar que por sua abrangência nacional, os exames em larga escala tornam-se caros, principalmente em razão de um crescente surgimento de novos cursos e áreas que precisarão ser avaliados gradativamente.</p>
<p>Na concepção de regulação e avaliação o Provão apresentou traços marcantes e mais acentuados nos aspectos regulatórios da política.</p>	<p>O ENADE, apesar de reforçar os aspectos diagnósticos e a associação com outros indicadores, ainda mantém a dimensão da avaliação muito atrelada aos objetivos e fins de regulação, assim como era no Provão.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base nas legislações que instituíram o PROVÃO e o ENADE (2019)

Diante dessa análise, constata-se que apesar de uma aparente mudança no processo da avaliação do ensino superior dada pela implementação do SINAES, de modo geral o ENADE manteve as mesmas finalidades que o PROVÃO, ainda que se utilizando de mecanismos que propunham melhorar a qualidade dos instrumentos, ou que possibilitavam a participação da comunidade acadêmica e representantes da sociedade civil na CPA. Outros fatores como a ampliação dos critérios e habilidades avaliados nas provas e a tentativa de integrar diferentes instrumentos não garantiram que o ENADE obtivesse uma visão mais geral dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os resultados e o diagnóstico da educação superior no país são fragmentados, não se avalia os processos, e por consequência, não constitui uma base para proposição de políticas educacionais.

Apesar do registro de alguns avanços, eles ainda não são suficientes, desse modo ainda não se pode afirmar que o processo que se efetiva seja capaz de garantir a emancipação pedagógica e científica dos estudantes submetidos a avaliação em larga escala. Para tanto, há um longo caminho a ser percorrido até que a avaliação seja capaz de “fortalecer as políticas de democratização da educação superior com mais justiça social e valorização da educação como bem público e direito humano” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 218).

O sentido amplo da avaliação deve ser priorizado e a crítica sobre o sistema atual deve ser contínua e atenta aos propósitos políticos dos governos, pois a avaliação, para ser completa, precisa ir além dos índices e escalas comparativas. É

necessário pensar na avaliação como um meio para a melhoria da qualidade do ensino. Nesse aspecto, Dias Sobrinho (2010, p. 221), alerta para a seguinte reflexão:

A avaliação deve ter o papel de fortalecer estratégias e políticas coerentes com os grandes objetivos nacionais. Por isso, é importante que o sistema de avaliação ponha em foco de reflexão e análise os temas da pertinência e da relevância social dos conhecimentos e da formação, da democratização da educação e, portanto, da equidade, do acesso e da permanência, tendo como referência os valores primordiais e as prioridades da sociedade e das comunidades regionais. É importante que o sistema de avaliação incentive as IES a promover ações que aprofundem o exercício da democracia no âmbito interno e desenvolver programas que ampliem as possibilidades de acesso e permanência a indivíduos e grupos sociais historicamente postergados. [...] não se pode esquecer que a Educação Superior não tem apenas a função de desenvolver habilidades e competências para os postos de trabalho, senão, sobretudo, de construir conhecimentos, formar para a vida em sociedade e consolidar valores socialmente relevantes.

Para fins de complementação da análise crítica a respeito da eficácia do sistema de avaliação até aqui discutido, apresenta-se na sequência deste estudo uma análise das DCN/2006 do curso de graduação em Pedagogia, levando em conta as competências requeridas para a formação do pedagogo e sua relação com a portaria do ENADE do referido curso no ciclo avaliativo de 2017.

3.3 Curso de Pedagogia ou Normal Superior

Desde meados da década de 1980, o curso de Pedagogia tem sido foco de inúmeros debates, principalmente em relação à formação inicial de professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental e também em relação às questões das habilitações que ainda permanecem na LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu Art. 64. Essa lei influenciou o processo de formação de professores em exercício, visto que, todos deveriam formar-se em nível superior “em serviço”.

Apesar dessa determinação, o governo FHC tentou extinguir os cursos de Pedagogia, reafirmando as deficiências das licenciaturas, ao passo que implantava um curso de formação docente mais aligeirado e tecnicista, em um espaço formativo externo à Universidade, qual seja, o Instituto Superior de Educação (ISE) que abrigaria a Escola Normal Superior para formação de professores de educação infantil e anos iniciais de escolarização do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano).

A tentativa de extinção do curso de Pedagogia não teve sucesso, mesmo com a criação, na época, do curso de graduação da Escola Normal Superior e do Instituto Superior de Educação que ofertaria todas as licenciaturas.

O período que antecedeu e que seguiu à promulgação da LDB/1996, provocou em inúmeras entidades como a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd, Fórum de Diretores das Universidades Públicas do País – FORUMDIR, Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação – ANPAE, entre outras, desaprovação e resistência, pois elas vinham discutindo sobre o papel da Pedagogia e que este curso deveria ter a docência como base de sua identidade, sendo ofertado prioritariamente na universidade (DURHAM, 2010).

A resistência das entidades se justifica pelo texto da LDB/1996, que apresenta no Art. 63 a descrição do perfil de formação para o curso Normal Superior ofertado pelos Institutos Superiores de Educação, colocando esta formação com similaridade ao perfil de formação do pedagogo, no que dizia respeito à formação de docentes para a educação infantil e para os primeiros anos do ensino fundamental.

O Parecer do Conselho Nacional de Educação/CNE/CP nº 970, de 09 de novembro de 1999, apresentou, ainda, a determinação de que os cursos de Pedagogia não deveriam mais ser autorizados, considerando que a opção correta, a partir de então, deveria ser a implantação do curso Normal Superior.

O curso Normal Superior foi criado no Governo de FHC, pelo Parecer do CNE/CP nº 1, de 29 de janeiro de 1999, e tinha como Ministro da Educação Paulo Renato. Criado sob a argumentação de que se tratava de um curso de caráter profissionalizante, voltado ao “saber-fazer”. O eixo do curso estava na valorização da experiência profissional do professor, numa relação que superaria a fragmentação teoria-prática observada nos cursos de Pedagogia.

O grande prejuízo estava no fato de que o curso Normal Superior implantaria, de acordo com Bello (2004, p. 114), uma cultura com traços de:

- a) aligeiramento, pela rápida implantação de reformas sem o embasamento necessário das instituições; b) ambiguidade, devido à existência de cursos distintos que habilitavam para a mesma função; e c) racionalidade técnica, que tinha no professor a figura de um técnico, um prático, com pouca autonomia para opinar sobre quais caminhos a educação poderia seguir.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) expressava sua posição contrária à existência do curso de Pedagogia, pois considerava que ele foi criado para formar pesquisadores e especialistas em educação e o docente das matérias pedagógicas dos cursos normais de nível médio. Desse modo, a Escola Normal Superior seria ideal para o perfil de formação de um docente conteudista, que era o profissional desejado pelo governo tecnicista (BRASIL, 1999).

As determinações do Parecer CNE/CP nº 970/1999 foram tão drásticas que estipulavam prazo para a extinção dos cursos de Pedagogia que, em quatro anos, deveriam ser substituídos pelo curso Normal Superior.

Com essa política a intenção do governo era instaurar um caráter tecnicista na formação dos professores, além de estimular a criação e a expansão de cursos mais aligeirados, como estratégia de atingir as metas de que todo os docentes em exercício deveriam possuir curso superior até 2007, ano em que findaria a chamada “Década da Educação” delimitada entre 1997 e 2007.

Apesar dessa realidade, existia um movimento de pressão contrária à extinção do curso de Pedagogia, realizado pelas comunidades acadêmicas e pela Comissão de Especialistas no curso de Pedagogia da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESU/MEC).

Esse movimento foi transformado em Fórum em 8 de dezembro de 1999, visando a Defesa da Formação do Professor, o que de acordo com BRZEZINSKI (2008, p. 201) “fortaleceu a coesão de ideias e ações do grupo das entidades científicas da área da educação” que investiram contra o Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que extinguiu a formação do pedagogo na universidade. A luta e a resistência das entidades científicas ao Decreto ocasionaram sua modificação por meio do Decreto nº 3.554, de 7 de agosto de 2000, que garantiu a oferta do curso de Pedagogia nas universidades.

Tais divergências de posições foram superadas, em parte, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que promoveu inicialmente mudanças significativas de membros do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Com efeito, no ano de 2005, o Ministro da Educação Fernando Haddad homologou o Parecer CNE/CP nº 5 de 13 de dezembro de 2005, com o projeto de resolução das Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia. Em 2006, o CNE aprovou a Resolução nº 1 de 15 de maio de 2006, sendo homologadas pelo Ministro

da Educação as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, licenciatura (DCNP).

No Art. nº 11 da Resolução nº 1/2006 os legisladores definem que as IES que implantaram o curso Normal Superior poderiam transformá-lo em curso de Pedagogia por meio da adequação do projeto pedagógico e posterior encaminhamento ao MEC, sendo que no projeto deveria estar previsto o direito de escolha dos estudantes matriculados por um ou outro curso.

Com a publicação das DCN/2006, o pedagogo passou a ter formação teórica com diversidade de conhecimentos e de práticas que se articulam ao longo do curso. Assim, o curso de Pedagogia começou a construir sua identidade, tendo por base a docência.

Com o passar dos anos o curso de Pedagogia é a formação para a docência mais procurada entre as licenciaturas, principalmente na modalidade EaD, conforme dados do Censo da Educação Superior publicados pelo INEP em 2018, a saber:

Tabela 3 – Número de Matrícula por curso de Licenciatura

Curso	Número de matrículas	%
Pedagogia	710.885	44,7
Educação Física - Licenciatura	185.792	11,7
Matemática – Licenciatura	95.004	6,0
História – Licenciatura	90.420	5,7
Letras/Português – Licenciatura	78.912	5,0
Geografia - Licenciatura	55.818	3,5
Letras/Literaturas – Licenciatura	44.099	2,8
Letras/Inglês – Licenciatura	41.547	2,6
Química - Licenciatura	37.769	2,4
Física - Licenciatura	28.243	1,8
Artes Visuais - Licenciatura	22.657	1,4
Filosofia - Licenciatura	21.732	1,4
Sociologia - Licenciatura	17.744	1,1
Música - Licenciatura	16.611	1,1
Total	1.530.909	96,3

Fonte: MEC/INEP/Censo da Educação Superior, 2018.

Nesse processo antagônico e conflituoso de estabelecer uma identidade própria que se diferenciava do curso Normal Superior, o curso de Pedagogia passou a ser alvo de preocupação dos estudiosos, dada às constantes críticas sobre sua formação, em detrimento da intenção do mercado em transformar a formação docente em utilitarista e mercadológica.

Diante dessa realidade, a aprendizagem é planejada em função do 'treinamento para o exame'. Processo com o qual discorda-se neste estudo, tendo em vista que o mais significativo para os processos de ensino é a formação do futuro pedagogo com qualidade socialmente referenciada.

3.4 Diretrizes Nacionais Curriculares do Curso de Pedagogia (2006) e as Competências requeridas na Portaria do ENADE Nº 510/2017

O ENADE possui um papel importante no processo de avaliação, pois sua aplicação e seus resultados impactam diretamente na organização curricular e nos processos administrativos e pedagógicos de uma IES.

O exame é composto por duas partes: a) Questionário do Estudante; e b) Avaliação Formal, com questões de conhecimento geral e conhecimento específico. Essas partes se integram e seus resultados geram um relatório que pode ser analisado pela IES. Estas, por sua vez, devem utilizar esses resultados para qualificar melhor o curso avaliado, tendo como ponto inicial a verificação do desempenho dos discentes em relação ao desempenho dos demais estudantes do mesmo curso das outras instituições do país.

No início de sua aplicação, o exame era composto por dois questionários que tinham como objetivo comparar o perfil dos estudantes ingressantes e dos concluintes dos cursos de graduação avaliados. Atualmente, o exame é aplicado apenas aos estudantes concluintes dos cursos.

O Questionário do Estudante, definido pela Portaria nº 40 de 2007, republicada em 2010, precisa ser respondido por todos os discentes habilitados a fazer essa avaliação. Caso o estudante não responda, sua situação fica como irregular no sistema do INEP, podendo prejudicar a conclusão das atividades obrigatórias em seu curso de graduação, assim como a situação da IES também fica com *status* de irregular junto ao MEC (BRASIL, 2010).

A Avaliação Formal promovida anualmente e, conforme o Art. 33-E da já citada Portaria nº 40 de 2007, republicada em 2010, define quais cursos de graduação serão avaliados no ano vigente. Com tal definição, as instituições ficam responsáveis pela mobilização e inscrição dos estudantes ingressantes e concluintes. Ainda que somente os concluintes realizem a prova, é obrigatória a inscrição de todos os estudantes ingressantes e concluintes do curso a ser avaliado.

As ações relacionadas à participação dos estudantes no ENADE fica sob a responsabilidade dos coordenadores de curso e “procuradores educacionais institucionais”⁴⁵ (PI) de cada Instituição de Ensino.

A prova do ENADE é aplicada em locais definidos pelo INEP e informados às IES, assim como aos estudantes habilitados à prova daquele ano. A duração máxima da prova é de quatro horas. A prova é dividida em questões discursivas e de múltipla escolha (objetivas), de formação geral e do componente específico da área, além de um questionário de percepção da prova, elencados conforme Quadro 6.

Reforça-se que o interesse desta pesquisa são as questões discursivas do componente específico do curso de Pedagogia, aplicadas no ciclo avaliativo 2017.

Quadro 6. Distribuição das Questões Discursivas e Objetivas, de Formação Geral e do Componente Específico da área da prova do ENADE de Pedagogia, ciclo 2017.

Partes	Número das questões	Peso das questões do componente	Peso dos componentes no cálculo da nota
Formação Geral: Discursivas	D1 e D2	40%	25%
Formação Geral: Objetivas	1 a 8	60%	
Componente Específico: Discursivas	D3 a D5	15%	75%
Componente Específico: Objetivas	9 a 35	85%	
Questionário de Percepção da Prova	1 a 9	-	-

Fonte: INEP, 2017.

⁴⁵ Função instituída pela Portaria MEC nº 46 de 10/01/2005, que define segundo o “Art. 4º As Instituições de Educação Superior deverão designar um pesquisador institucional para ser o interlocutor e responsável pelas informações da instituição junto à DAES-INEP.

§ 1º O pesquisador institucional será responsável pela coleta de dados e preenchimento do Questionário Eletrônico do Censo da Educação Superior no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior.

§ 2º Para cumprimento do estabelecido no parágrafo anterior, o pesquisador institucional será o detentor da senha Máster de acesso ao Sistema.

§ 3º O pesquisador institucional poderá tornar disponível, para outras pessoas ou setores estratégicos da Instituição, uma senha que permite atualizar ou corrigir dados do Censo” (BRASIL, 2005).

O fato de o exame estar relacionado às DCN permite a aplicação de uma avaliação sobre as competências aprendidas e desenvolvidas pelos estudantes no curso de graduação e sua relação com a formação acadêmica.

Apesar dessa premissa estabelecida pelo INEP, Dias Sobrinho (2010), nos alerta quanto ao fato de que o ENADE possibilita a avaliação dos estudantes, entretanto não reflete de forma direta e integral a qualidade dos cursos de graduação avaliados, uma vez que o processo de ensino aprendizagem em si não é levado em conta, o que se avalia é o produto final.

Os resultados obtidos pela Avaliação Formal e pelo Questionário do Estudante são os insumos utilizados para o cálculo dos indicadores de qualidade de desempenho dos estudantes que validam o conceito dos cursos de graduação. Esse conceito é divulgado amplamente e utilizado pelas IES como incentivo para conquistar os potenciais estudantes que tenham interesse em ingressar no ensino superior.

Os conceitos⁴⁶ positivos obtidos no ENADE são utilizados pelas IES privadas como estratégia de *marketing* para captação de novos estudantes. Becker (2010) afirma que os resultados do ENADE figuram como fator de sustentabilidade financeira para as IES.

Num contexto amplo e generalista, o ENADE deveria possibilitar às IES entender melhor o perfil socioeconômico dos seus estudantes, a evolução do conhecimento e das competências dos concluintes, promovendo melhoria na organização didática e pedagógica dos cursos, avaliando, de certa forma, o desempenho do docente, identificando e selecionando as melhores práticas no atendimento às necessidades dos estudantes.

Para promover verdadeiramente uma melhoria dos currículos dos cursos e das práticas pedagógicas adotadas, faz-se necessário analisar a relação curricular estabelecida entre o ENADE e os documentos estruturantes do curso de Pedagogia,

⁴⁶ Somente para um melhor entendimento, o conceito ENADE, que é a nota do curso que se torna pública a toda a comunidade, é obtido por meio do desempenho discente dos concluintes nos critérios de Formação Geral – FG, e Componente Específico - CE (INEP, 2014). Ainda, conforme INEP (2014), as 30 questões referentes a CE contribuem com 75% da nota, enquanto as 10 questões da FG complementam a nota com o peso de 25%. Com esta composição, o curso pode ser avaliado com notas de 1 a 5, entendendo que quanto maior a nota, melhor o desempenho no exame e, conseqüentemente, melhor a qualidade do curso. Disponível em:<www.acervomais.com.br>. Acesso em: 8 ago. 2019.

começando por entender as DCN⁴⁷, definidas pela Resolução nº 1, de 15 de maio de 2006 do Conselho Nacional de Educação (CNE).

As DCN originadas da LDB/1996 definem as competências e diretrizes norteadoras para a organização dos cursos superiores, assim, embasam a elaboração dos currículos e a seleção dos conteúdos mínimos para garantir uma formação comum, com o objetivo de promover uma equidade de aprendizagem e a efetivação dos conteúdos básicos.

As DCN/2006 de Pedagogia definem a destinação, a aplicação e a abrangência da formação a ser desenvolvida nesse curso. Aplicam-se: a) à formação inicial para o exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental; b) aos cursos de ensino médio de modalidade normal e em cursos de educação profissional; c) na área de serviços e apoio escolar; d) em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. A formação assim definida abrangerá, integradamente à docência, a participação na gestão e avaliação de sistemas e instituições de ensino em geral, a elaboração, a execução, o acompanhamento de programas e as atividades educativas (BRASIL, 2005).

As DCN/2006 apresentam as habilidades e competências que precisam ser adquiridas pelos estudantes no decorrer de sua formação. No Art. 6º a organização do curso de Pedagogia é descrita em três núcleos que devem respeitar a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições:

Núcleo I - Núcleo de estudos básicos que, sem perder de vista a diversidade e a multiculturalidade da sociedade brasileira, por meio do estudo acurado da literatura pertinente e de realidades educacionais, assim como por meio de reflexão e ações críticas;

Núcleo II - traz o aprofundamento e diversificação de estudos voltados às áreas de atuação profissional priorizadas pelo projeto pedagógico das instituições e que, atendendo a diferentes demandas sociais, oportunizará, entre outras possibilidades;

Núcleo III - de estudos integradores que proporcionará enriquecimento curricular (BRASIL, 2006, p. 3 - 4).

⁴⁷ As Diretrizes Curriculares têm por objetivo servir de referência para as IES na organização de seus programas de formação e projetos de curso, permitindo uma flexibilidade na construção dos currículos plenos e privilegiando a indicação de áreas do conhecimento a serem consideradas, ao invés de estabelecer disciplinas e cargas horárias definidas. As Diretrizes Curriculares devem contemplar ainda a denominação de diferentes formações e habilitações para cada área do conhecimento, explicitando os objetivos e demandas existentes na sociedade (Secretaria de Ensino Superior do Ministério de Educação – SESU/MEC, por meio do Edital nº 4, de 4 de dezembro de 1997, iniciou o processo de mudança curricular solicitando às IES que enviassem propostas para a elaboração das diretrizes curriculares para os cursos de graduação).

Os núcleos citados tratam da compreensão geral da licenciatura que implicará em uma sólida formação teórica, alicerçada no estudo das práticas educativas escolares e não-escolares e no desenvolvimento do pensamento crítico e reflexivo, fundamentado na contribuição das diferentes ciências e dos campos de saberes que compõem, de forma transversal, o campo da Pedagogia. Essa sólida formação teórica, por sua vez, exigirá novas formas de se pensar o currículo e sua organização para além daquelas concepções fragmentadas e com campos de conhecimento limitados e fechados.

Nesse aspecto, as DCN apontam para uma organização curricular fundamentada nos "princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética" (BRASIL, 2006, p. 1).

Os artigos 4º e 5º da Resolução CNE/CP nº 1 de 15 de maio de 2006, definem a finalidade do curso de Pedagogia e as aptidões requeridas ao profissional desse curso:

Art. 4º - O curso de Licenciatura em Pedagogia destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional, na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (BRASIL, 2006).

De acordo com essa definição, a formação do pedagogo deve capacitá-lo para participar de processos educativos escolares e não-escolares, que não podem ser confundidos com a utilização de métodos e técnicas pretensamente pedagógicas, descoladas de realidades históricas específicas. "Constitui-se na confluência de conhecimentos oriundos de diferentes tradições culturais e das ciências, bem como de valores, posturas e atitudes éticas, de manifestações estéticas, lúdicas e laborais" (BRASIL, 2005, p. 7).

A pretensão que se apresenta para o curso de Pedagogia é de uma formação que preconize o seguinte perfil do pedagogo:

[...] propicie a **compreensão da complexidade da escola e de sua organização**, que favoreça a **investigação no campo educacional** e, particularmente, da **gestão da educação em diferentes níveis e contextos**. A **pesquisa, a produção do conhecimento no campo pedagógico** e o estudo das **ciências que dão suporte à pedagogia** e a própria reflexão sobre a pedagogia como ciência certamente deverão estar presentes no processo formativo a ser desenvolvido no curso, concomitantemente ao **estudo a respeito da escola, da prática educativa e da gestão educacional** (BRASIL, 2005, p. 6 – 7, grifo nosso).

Os destaques do parágrafo anterior expressam a formação geral e necessária para um pedagogo. Todo instrumento de avaliação deve considerar as habilidades e competências para sua validação e deve atestar a qualidade da formação desses egressos.

Para que o resultado da avaliação sirva como base para análise e proposição de melhorias, será necessário que os professores do curso estejam comprometidos com a investigação dos conhecimentos e das competências destacadas, caso contrário, o resultado não será um indicador da real qualidade, muito menos um indutor de políticas públicas de qualidade socialmente referenciada para o ensino superior.

A seguir, discute-se a Portaria do ENADE de Pedagogia utilizada como base para a avaliação de conhecimentos da Formação Específica no ciclo avaliativo de 2017.

3.4 Portaria Nº 510 de 6 de junho de 2017

Como o foco de discussão deste estudo é a relação e a coerência entre o perfil exigido para a formação do Pedagogo durante a graduação e as competências avaliadas no ENADE, foi realizado um recorte do texto original da Portaria INEP nº 510 de 6 de junho de 2017, tendo em vista que o intuito será destacar os artigos que tratam especificamente do foco dessa pesquisa.

Nesta Portaria, tem-se no Art. 6º, que a prova do ENADE 2017, no componente específico, avaliará se o concluinte desenvolveu no processo de formação competências para:

- I. analisar e compreender as políticas educacionais e seus processos de implementação e avaliação, bem como os textos legais relativos à organização da educação nacional;
- II. articular as produções teórico-práticas do campo do currículo na elaboração e avaliação de projetos pedagógicos, na organização e na gestão do trabalho educativo escolar e não escolar;
- III. planejar, desenvolver e avaliar situações de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, observando as dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial;
- IV. compreender as abordagens do conhecimento pedagógico que fundamentam o processo educativo na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental;
- V. planejar, desenvolver e avaliar situações de ensino-aprendizagem propondo metodologias específicas para as diferentes áreas, considerando as múltiplas dimensões da formação humana;

- VI. planejar, implementar e avaliar projetos educativos contemplando e articulando a diversidade e as múltiplas relações das esferas social, cultural, ética, estética, científica e tecnológica;
- VII. conhecer a realidade dos diferentes espaços de atuação do Pedagogo e suas relações com a sociedade, de modo a propor intervenções educativas fundamentadas em conhecimentos filosóficos, sociais, psicológicos, históricos, econômicos, políticos, artísticos e culturais;
- VIII. articular os conhecimentos e produzir processos investigativos do campo da educação e das áreas do ensino e da aprendizagem, docência e gestão escolar;
- IX. promover, planejar e desenvolver ações visando à gestão democrática nos espaços e sistemas escolares e não escolares;
- X. conhecer e desenvolver o processo de construção e avaliação do projeto político pedagógico, de currículos e planejamento educacional;
- XI. desenvolver trabalho didático empregando os códigos de diferentes linguagens utilizadas por crianças, bem como os conhecimentos pertinentes aos primeiros anos de escolarização, relativos às áreas de conhecimento em uma perspectiva interdisciplinar;
- XII. compreender as relações entre educação e trabalho, a diversidade cultural, a cidadania, entre outras problemáticas da sociedade contemporânea;
- XIII. integrar diferentes conhecimentos e tecnologias de informação e comunicação no planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas escolares e não escolares (BRASIL, 2017).

A mesma Portaria ENADE/2017 preconiza a avaliação das competências apreendidas e desenvolvidas no decorrer da formação do pedagogo. Para compreender com qual intenção o INEP utiliza o termo competência, faz-se necessário discutir tal conceito. Para tanto, instiga-se aqui uma reflexão inicial sobre o termo, dando profundidade a sua abordagem no capítulo que segue.

De acordo com Rios (2011), no âmbito da formação de professores, o docente deve exercer sua função dispondo de competência para o cumprimento de suas obrigações e deve primar por saber fazer bem, técnica e politicamente.

Rios (2011) apresenta como definição de um educador competente aquele profissional exigente e rigoroso, que articula o domínio do conhecimento com a prática pedagógica. Sua formação deve ser de um intelectual atuante no processo de transformação, capaz de superar um sistema autoritário e repressivo, utilizando-se da filosofia e da reflexão em educação para sustentar cientificamente a crítica.

A autora acredita que o educador deve efetivar uma prática significativa com demonstração de domínio no saber escolar, habilidade de organizar e transmitir esse saber, planejar e sistematizar os períodos de aula, desde o momento da matrícula, agrupamento de classes, currículo e métodos de ensino, saber relacionar o preparo técnico da escola e os resultados de sua ação, além de compreender a relação escola e sociedade. Esta seria a concepção de competência de modo geral.

Contra-pondo-se a ideia de Rios, o que se analisa como competência requerida nos exames de larga escala como o ENADE são as competências técnicas do saber fazer sob uma visão de racionalidade técnica de reprodução de práticas sem reflexão.

Essas concepções antagônicas sobre o conceito de competências serão retomadas e discutidas com mais profundidade no capítulo que segue. Na sequência desta análise apresenta-se as questões discursivas de conhecimento específico da prova, realizando uma análise com base nas DCN/2006 do curso de Pedagogia e explicitando a dimensão regulatória do ENADE e suas implicações no currículo e no desenvolvimento de competências desse curso.

CAPÍTULO IV - APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE AS QUESTÕES DISCURSIVAS DO ENADE/2017 E AS DCN/2006 DE PEDAGOGIA

Este capítulo apresenta uma discussão acerca das características da prova do ENADE aplicada no ciclo avaliativo 2017, destinada aos concluintes do curso de graduação em Pedagogia, partindo de uma análise das questões discursivas de conhecimento específico, verificando aproximações e/ou distanciamentos dessas questões com as competências desenvolvidas na formação do egresso deste curso, conforme estão previstas nas DCN/2006 e na Portaria do ENADE nº 510/2017.

As análises que seguem tomam por base as categorias que emergiram da apropriação teórica, do estudo da legislação e da utilização do método e metodologia adquiridos no processo de construção desta tese, que tem seu problema de pesquisa assim delineado: *o ENADE do curso de Pedagogia, em suas questões discursivas de conhecimento específico, mantém aproximações e distanciamentos com as competências das DCN/2006 requeridas para a formação do Pedagogo?*

4.1 Competências para a Formação do Pedagogo: Legislação para o Curso de Pedagogia e a Portaria nº 510/2017

Retoma-se aqui o contexto de reconfiguração social já tratado nos capítulos anteriores, mais especificamente quando é abordada a necessidade de o Estado neoliberal promover e regular uma formação tecnicista voltada para os interesses do mundo do trabalho, negando a formação humana orientada pelos postulados da pedagogia histórico-crítica⁴⁸. Para tanto, o Estado Avaliador instaura um sistema de regulação e controle efetivado por práticas de avaliação a exemplo das provas do ENADE.

As provas são testes standardizados aplicados anualmente a alunos concluintes dos cursos de graduação. Os cursos são agrupados por áreas de conhecimento determinados pelo INEP, e as provas são aplicadas a cada agrupamento sob a forma de ciclos avaliativos que avaliam as competências

⁴⁸ Esta concepção nasceu das necessidades postas pela prática de muitos educadores, pois as pedagogias tradicionais, nova e tecnicista não apresentavam características historicizadoras; faltava-lhes a consciência dos condicionantes histórico sociais da educação. É na realidade escolar que se enraíza essa proposta pedagógica. Esta Pedagogia objetiva resgatar a importância da escola, a reorganização do processo educativo, ressaltando o saber sistematizado, a partir do qual se define a especificidade do saber escolar (SAVIANI, 1999).

adquiridas no decorrer da formação acadêmica. Assim, cada curso participa do exame a cada três anos, período que corresponde a cada ciclo.

A base de análise das questões serão as DCN/2006 e as competências nela expressas, bem como a Portaria nº 510/2017 que apresenta, as competências do perfil do concluinte que foram, ou deveriam ter sido, escolhidas para a elaboração das questões, contemplando de maneira geral:

- a) postura ética;
- b) responsabilidade com planejamento, organização, avaliação e gestão em contextos escolares e não-escolares;
- c) engajamento com a construção de uma sociedade inclusiva;
- d) comprometimento com a fundamentação teórico-prática e com a reflexão crítica;
- e) produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico no campo da educação e predisposição para um trabalho coletivo e para a formação continuada (BRASIL, 2017).

Para avaliar se os alunos concluintes de Pedagogia no ano de 2017 conseguiram desenvolver tais competências, a mesma Portaria, em seu Art. 5º, prescreve como referencial os conteúdos curriculares específicos a serem contemplados nas questões da prova.

Os componentes específicos que deveriam ser utilizados nas questões da prova foram indicados pela Portaria nº 510/2017, quais sejam:

I. Filosofia da Educação; II. História da Educação; III. Sociologia da Educação; IV. Psicologia da Educação; V. Teorias pedagógicas Didática; VI. Teorias e práticas de currículo; VII. Planejamento e avaliação educacional; VIII. Políticas, organização e financiamento da educação brasileira; IX. Pesquisa educacional; X. Tecnologias da comunicação e informação nas práticas educativas; XI. Diferença, Diversidade e Educação inclusiva; XII. Trabalho e Educação; XIII. Identidade e especificidades do trabalho docente; XIV. Planejamento e avaliação do ensino e da aprendizagem; XV. Conteúdos e metodologias específicas do ensino de: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, História, Artes e Educação Física; XVI. Alfabetização e letramento; XVII. Políticas de Infância e Linguagens expressivas na infância; XVIII. Práticas educativas para o processo de aprendizagem de crianças, jovens e adultos; XIX. Libras; XX. Planejamento, organização e gestão escolar e em outros espaços educativos; XXI. Implementação e avaliação de currículos, programas educacionais e projetos político-pedagógicos; XXII. Gestão democrática educacional; XXIII. Políticas e práticas de articulação escola-comunidade e movimentos sociais (BRASIL, 2017).

A elaboração da prova do ENADE/2017, no componente específico da área de Pedagogia, teve como subsídio as DCN para os Cursos de Graduação em Pedagogia,

expressas nas Resoluções CNE/CES nº 01, de 15/05/2006 e na Resolução CNE/CP nº 01, de 18/02/2002, bem como a Portaria de conteúdos nº 510/2017. Cabe lembrar que já haviam novas legislações em discussão, porém no momento de elaboração da prova em questão ainda estavam em vigor as DCN/2006. Dos estudos desses documentos resultou uma matriz de avaliação, com o objetivo de que a prova avaliasse se o estudante de Pedagogia havia desenvolvido, no processo de formação, o perfil de concluinte com as seguintes competências:

- I. analisar e compreender as políticas educacionais e seus processos de implementação e avaliação, bem como os textos legais relativos à organização da educação nacional;
- II. articular as produções teórico-práticas do campo do currículo na elaboração e avaliação de projetos pedagógicos, na organização e na gestão do trabalho educativo escolar e não escolar;
- III. planejar, desenvolver e avaliar situações de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, observando as dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial;
- IV. compreender as abordagens do conhecimento pedagógico que fundamentam o processo educativo na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental;
- V. planejar, desenvolver e avaliar situações de ensino-aprendizagem propondo metodologias específicas para as diferentes áreas, considerando as múltiplas dimensões da formação humana;
- VI. planejar, implementar e avaliar projetos educativos contemplando e articulando a diversidade e as múltiplas relações das esferas social, cultural, ética, estética, científica e tecnológica;
- VII. conhecer a realidade dos diferentes espaços de atuação do Pedagogo e suas relações com a sociedade, de modo a propor intervenções educativas fundamentadas em conhecimentos filosóficos, sociais, psicológicos, históricos, econômicos, políticos, artísticos e culturais;
- VIII. articular os conhecimentos e produzir processos investigativos do campo da educação e das áreas do ensino e da aprendizagem, docência e gestão escolar;
- IX. promover, planejar e desenvolver ações visando à gestão democrática nos espaços e sistemas escolares e não escolares;
- X. conhecer e desenvolver o processo de construção e avaliação do projeto político pedagógico, de currículos e planejamento educacional;
- XI. desenvolver trabalho didático empregando os códigos de diferentes linguagens utilizadas por crianças, bem como os conhecimentos pertinentes aos primeiros anos de escolarização, relativos às áreas de conhecimento em uma perspectiva interdisciplinar;
- XII. compreender as relações entre educação e trabalho, a diversidade cultural, a cidadania, entre outras problemáticas da sociedade contemporânea;
- XIII. integrar diferentes conhecimentos e tecnologias de informação e comunicação no planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas escolares e não escolares (BRASIL, PORTARIA nº 510, 2017).

Essas competências compõem, de acordo com o MEC/INEP o perfil “adequado” para um Pedagogo. Retomar-se-á a esta lista de competências mais adiante, associando-as ora às questões, objeto deste estudo, ora às categorias de análise, porém, antes, é necessário retomar aqui a discussão sobre o conceito de

competência, acrescentando também a compreensão do conceito de habilidade, uma vez que os dois termos aparecem constantemente em conjunto em diretrizes e documentos e por vezes são até tomados equivocadamente como sinônimos.

A noção de competência é utilizada desde os anos 70 pelas ciências da cognição e da linguística e passa a ser incorporada ao discurso empresarial e administrativo, bem como por cientistas sociais. Esta incorporação, visível desde o início dos anos 90, vem ocorrendo como se fosse uma decorrência natural e imanente ao processo de transformação na base material do trabalho (MANFREDI, 1998).

No âmbito das políticas educacionais, competência trata-se de um termo adotado frequentemente nos processos de desenvolvimento de uma educação tecnicista, característica das políticas neoliberais que delineiam a educação a partir de princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, que estimulam práticas de treinamento para a aplicação de testes e exames em larga escala.

Ainda sobre a educação tecnicista, Saviani (2010, p. 25-26) afirma que:

o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando professor e aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais. [...] A organização do processo converte-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção. [...] Na pedagogia tecnicista é o processo que define o que professores e alunos devem fazer, e assim também quando e como o farão. Para a educação tecnicista o que importa é aprender a fazer.

Mertens (1996) defende a ideia de que a adoção do modelo de competências é apresentada como sendo vantajosa para as empresas, para os indivíduos e para a sociedade em geral. A aplicação de um sistema de competência profissional emerge como “alternativa atraente para implementar a formação e a educação em um sentido que alcance um melhor equilíbrio entre as necessidades dos indivíduos, das empresas e da sociedade” (MERTENS, 1996, p. 1).

Do mesmo modo, para Ducci (1997, p. 23), o enfoque das competências tem consequências que interessariam ao bem-estar da sociedade em seu conjunto, à medida que, ao lado dos benefícios diretos para os indivíduos enquanto força de trabalho, comportaria uma garantia de qualidade aos indivíduos enquanto consumidores:

[...] se a mão de obra produz com competência, quem ganha é o consumidor. Evidencia-se aqui o caráter marcadamente ideológico do termo competências. O enfoque de competências representa um enorme potencial de estruturação das políticas de educação e de formação, e de vinculação destas com as políticas de mercado de trabalho e de emprego (DUCCI, 1997, p. 23).

Para ilustrar essas ideias, tem-se na figura que segue a representação gráfica do conceito de competência. Observa-se que a soma das características que compõem a competência relaciona-se ao “FAZER”, condição básica da educação tecnicista.



Fonte: <http://educasonorasom.blogspot.com/2015/06/competencias-e-habilidades.html>

Essa educação de caráter tecnicista já é colocada em prática e avaliada no ensino médio, sendo aferida pelo MEC/INEP pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), citado aqui por também se tratar de um instrumento de avaliação em larga escala. Nas diretrizes do ENEM, tem-se como conceito de competência, o seguinte:

Competências são as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. **As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do “saber fazer”.** Através das ações e operações as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências. (BRASIL, MEC/INEP/ENEM, 2000, p. 7, grifo nosso).

No ensino superior a característica de uma educação voltada para o mercado de trabalho também fica evidente nos documentos que regem os processos de avaliação. A 4ª edição do Glossário de Avaliação Externa Publicado pelo INEP em 2019, traz como definição de competência o seguinte:

Uma competência caracteriza-se por selecionar, organizar e mobilizar, na ação, diferentes recursos (conhecimentos, habilidades e atitudes) para o enfrentamento de uma situação-problema específica. Uma competência se desenvolverá na possibilidade de ampliação, integração e complementação desses recursos, considerando sua transversalidade em diferentes situações (BRASIL/INEP, 2019, p. 33).

Na concepção do INEP, as diversas habilidades adquiridas pelo aluno no decorrer de sua formação devem compor a sua competência de atuação na docência, sendo indissociáveis à formação e à atuação profissional.

Pode-se afirmar assim que na concepção do INEP competência docente aponta para a exigência do saber-fazer, entendido “como o domínio do conteúdo do saber e dos métodos adequados para transmitir esse conteúdo do saber escolar às crianças que não apresentam as condições idealmente estabelecidas para sua aprendizagem” (MELLO, 1982, p. 145).

No processo avaliativo do ENADE a habilidade é identificada pela capacidade de o aluno realizar determinadas exigências da docência, a exemplo do domínio técnico do currículo mínimo na sala de aula, porém, com pouca abrangência e domínio do currículo diversificado. Desse modo, o aluno deve ser capaz de executar uma tarefa. Já a competência, tratada nesse processo, é tida como a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades necessárias à aprendizagem.

Em contraposição a estas concepções e às práticas tecnicistas praticadas pelo Estado e empregadas no conceito de competência, retoma-se aqui o pensamento de Brito (2008, p. 847) - já apresentado no final do capítulo anterior – que está ligado “à ideia de desempenho eficiente na realização de tarefas que requerem habilidades cognitivas específicas”. Para a autora competência é a capacidade de o aluno ter atitude para colocar em prática os conhecimentos adquiridos na sua formação, levando em conta as habilidades cognitivas específicas para cada situação profissional.

Em relação ao conceito de habilidade, Brito (2008, p. 846) a define como “uma característica psicológica singular que trabalha em favorecimento dos domínios de uma determinada atividade, de forma rápida e fácil”. Na formação do aluno, as suas habilidades são mensuradas pela utilização de respostas corretas e/ou do conhecimento de determinados conteúdos apresentados, por exemplo, num teste de aferição de desempenho acadêmico como o ENADE.

Ao estabelecer uma relação entre os conceitos de competência apresentados até aqui, observa-se que o carácter tecnicista está presente, bastante acentuado e impregnado em todos os processos de ensino direcionados pelo Estado e tem prevalecido historicamente por diversos governos.

Saviani (2010, p. 77) faz lembrar que “a influência tecnicista, impõe-se desde a década de 1970, em que o regime militar tenta implantar uma orientação pedagógica inspirada na assessoria americana, centrada nas ideias de racionalidade, eficiência e produtividade”, que são as características básicas da chamada pedagogia tecnicista. A adequação do tecnicismo ao regime militar explica-se, também, pela centralidade das técnicas em detrimento do acesso ao conhecimento como finalidade primeira da formação humana.

Com base nisso, deve-se levar em consideração que as provas do ENADE de Pedagogia apresentam como indicadores de avaliação do aluno treze competências a serem desenvolvidas no decorrer da formação.

Identifica-se aqui uma contradição, que se coloca inicialmente entre os conceitos de competência e habilidade praticados pelo governo e os conceitos aqui apresentados a partir das ideias de Brito (2008), bem como os objetivos e preceitos da avaliação abordados no primeiro capítulo, com a avaliação praticada, já que a prova do ENADE mensura a competência, ou seja, a prática tecnicista do fazer, da capacidade de executar uma tarefa que exige um desenvolvimento cognitivo específico, relegando a segundo plano os objetivos gerais da avaliação, que consiste, entre outros, na capacidade de compreensão interdisciplinar dos conteúdos, na formação crítica e no estímulo ao pensar do aluno.

Como o objetivo de análise desta pesquisa está direcionado às questões discursivas de conhecimento específico da prova, a seguir elas são apresentadas, com destaque para a análise de sua concepção e dos resultados alcançados com suas respostas na prova de 2017, cumprindo com o objeto deste estudo que é

estabelecer possíveis aproximações e distanciamentos em relação ao desenvolvimento das competências estabelecidas para a formação do Pedagogo.

4.2 Elaboração das Questões Discursivas de Conhecimento Específico da Prova do ENADE

A produção das questões que compõem cada edição do ENADE inicia-se com a elaboração e publicação de uma Portaria que apresenta as diretrizes para a Prova, que são construídas sob orientação de profissionais da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES)/INEP, pelas comissões Assessoras do ENADE (Comissão Assessora de Formação Geral e Comissões Assessoras de Área) nomeadas pela Presidência do INEP, compostas por professores de Instituições de Educação Superior públicas e privadas de todas as regiões do País.

A definição das diretrizes que antecedem a elaboração da prova,

[...] são subsidiadas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação, o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia e outros documentos oficiais relevantes (como a legislação profissional, por exemplo). Compõem as diretrizes de prova: as características do perfil profissional do egresso da área, as competências que devem ter sido desenvolvidas pelo egresso durante o curso e os conteúdos curriculares. A partir das diretrizes, as Comissões Assessoras do ENADE, sob a orientação dos servidores da DAES/INEP, constroem a matriz da prova, em que cada item é definido a partir da articulação entre uma característica de perfil, uma competência e até três conteúdos (BRASIL, 2018, 433).

Para a elaboração das questões, o INEP define o perfil que almeja, estabelecendo aos elaboradores como a questão será construída, para tanto são definidos elementos básicos, a saber:

Quadro 7 - Definições de Perfil, Competência e Conteúdo utilizadas no ENADE

PERFIL	Conjunto de características esperadas do egresso da Educação Superior, construído na articulação entre uma base teórica e uma prática real, e que contempla a identidade pessoal e a identidade profissional.
COMPETÊNCIA	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.
CONTEÚDO	Conteúdos curriculares estabelecidos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação ou pelo Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia.

Fonte: Referencial teórico das definições apresentadas⁴⁹.

⁴⁹ MARINHO ARAUJO; RABELO (2015, 2016).

A partir do quadro acima, pode-se compreender a finalidade de cada item conceituado. O quadro 7 foi apresentado de modo a favorecer a compreensão do Quadro 8, em que constam as características de perfil, competências e conteúdos que correspondem a cada uma das questões que serão analisadas. Essas especificidades são determinadas por tendências teóricas selecionadas pelo INEP para nortear o processo. A seguir, pode-se observar com quais bases foram elaboradas as questões, objeto de análise desta pesquisa.

Quadro 8 – Características das Questões

Nº DA QUESTÃO	ENCOMENDA*	QUESTÃO	PADRÃO DE RESPOSTA
<p>Discursiva 03</p>	<p>P: Ético, considerando o compromisso com a ampliação das aprendizagens e experiências de todos os estudantes na docência da Educação Infantil, dos anos iniciais do Ensino Fundamental, Regular e de Jovens e Adultos, dos cursos de Ensino Médio, na modalidade normal, e em cursos de Formação Profissional na área de serviços e apoio escolar; R: desenvolver trabalho didático empregando os códigos de diferentes linguagens utilizadas por crianças, bem como os conhecimentos pertinentes aos primeiros anos de escolarização, relativos às áreas de conhecimento em uma</p>	<p>As propostas curriculares da Educação Infantil devem garantir que as crianças tenham experiências variadas com as diversas linguagens, reconhecendo que o mundo no qual estão inseridas, por força da própria cultura, é amplamente marcado por imagens, sons, falas e escritas. Nesse processo, é preciso valorizar o lúdico, as brincadeiras e as culturas infantis. As experiências promotoras de aprendizagem e consequente desenvolvimento das crianças devem ser propiciadas em uma frequência regular e serem, ao mesmo tempo, imprevistas, abertas a surpresas e a novas descobertas. Elas visam a criação e a comunicação por meio e diferentes formas de expressão, tais como imagens, canções e música, teatro, dança e movimento, assim como a língua escrita e falada, sem esquecer da língua de sinais, que pode ser aprendida por todas as crianças, e não apenas pelas surdas. (BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação</p>	<p>O estudante deve redigir um texto sobre estratégias considerando as orientações do texto base. As orientações são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir que as crianças tenham experiências variadas com as diversas linguagens • Reconhecer que o mundo no qual estão inseridas é amplamente marcado por imagens, sons, falas e escrita • Valorizar o lúdico, as brincadeiras e as culturas infantis. • Propiciar, de forma frequente e regular, experiências promotoras de aprendizagem e também experiências imprevistas, abertas a surpresas e a novas descobertas. • Propiciar diferentes formas de expressão, tais como: imagens, canções e música, teatro, dança e movimento, assim como a língua escrita e falada e a língua de sinais. <p>No que tange à abordagem interdisciplinar, o estudante pode considerar o trabalho integrado e/ou o trabalho com diferentes áreas de conhecimento e/ou a valorização das diferentes linguagens e/ou as experiências de aprendizagens variadas como estratégias pedagógicas que possibilitam o desenvolvimento das linguagens na educação infantil. No que tange ao entendimento da criança como produtora de linguagem, espera-se que o estudante considere que a linguagem é importante para o desenvolvimento infantil, que possibilita diferentes formas de expressão, além de considerar que a criança é partícipe</p>

	<p>perspectiva interdisciplinar; OC: Conteúdos e metodologias específicas do ensino de: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, História, Artes e Educação Física; OC: Políticas de Infância e Linguagens expressivas na infância.</p>	<p>Básica. Brasília, 2013 (adaptado).</p> <p>Os direcionamentos apresentados devem ser compreendidos e transpostos à práxis pelos professores. Nesse contexto, elabore um texto sobre estratégias que efetivem tais orientações no cotidiano da Educação Infantil, considerando os seguintes aspectos: Uma abordagem interdisciplinar para o desenvolvimento da linguagem e suas formas de expressão; A criança coprodutora de linguagem; A valorização das linguagens expressadas nas brincadeiras e na cultura infantil. (Valor: 10,0 pontos)</p>	<p>da construção de saberes, por meio da interação e do diálogo. No que tange à valorização das linguagens expressas nas brincadeiras e cultura infantil, espera-se que o estudante demonstre compreensão de que ao brincar a criança está desenvolvendo a linguagem, produzindo culturas e experimentando diferentes aprendizagens. O estudante pode abordar aspectos como: brincadeiras e interações; o lúdico com intencionalidade; a importância de valorizar a cultura local, nas suas diferentes expressões (música, teatro, dança etc).</p>
Discursiva 04	<p>P: Responsável no exercício do planejamento, da organização, da avaliação e da gestão, em contextos escolares e não escolares; R: Promover, planejar e desenvolver ações visando à gestão democrática nos espaços e sistemas escolares e não escolares; OC: Planejamento e avaliação educacional; OC: Planejamento, organização e gestão escolar e em outros espaços educativos.</p>	<p>A contemporaneidade surge com uma “sociedade pedagógica”, que exige a ampliação dos campos de atuação do pedagogo. O pedagogo pode atuar em duas esferas de ação educativa: escolar e extraescolar. Nos espaços considerados não escolares, o pedagogo gerencia muito mais do que aprendizagens, sua atuação exige inúmeros conhecimentos teóricos e outras habilidades para planejar e construir a dinâmica de suas relações e práticas. (BEILLEROT, J. A sociedade pedagógica. Porto: Rés, 1995) (adaptado)</p> <p>Nesse contexto, indique dois espaços não escolares de atuação do pedagogo e descreva o papel exercido por esse profissional em cada um deles. (Valor: 10,0 pontos)</p>	<p>O estudante poderá mencionar quaisquer dois entre os seguintes espaços de atuação do pedagogo: hospitais, empresas, ONGs, entre outros. Nos espaços não escolares o pedagogo pode assumir diferentes papéis na atuação profissional, tais como: gestão, supervisão, administração, coordenação, avaliação, planejamento, consultoria, formação, pesquisa, produção de materiais didáticos e multimídia, ensino, quando relacionados a atividades pedagógicas, com intencionalidade educativa.</p>
Discursiva 05	<p>P: Envolvido com a construção de uma sociedade</p>	<p>Todos os dias, quando chegava à escola, o menino de 8 anos era obrigado a</p>	<p>As atividades aqui propostas podem ser tão variadas quanto os contextos culturais dos alunos. O estudante</p>

	<p>includente, equânime, justa e solidária, sensível às diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, faixas geracionais, classes sociais, religiões, necessidades especiais, orientação sexual, entre outras;</p> <p>R: planejar, implementar e avaliar projetos educativos contemplando e articulando a diversidade e as múltiplas relações das esferas social, cultural, ética, estética, científica e tecnológica;</p> <p>OC: Diferença, Diversidade e Educação inclusiva;</p> <p>OC: Políticas e práticas de articulação escola-comunidade e movimentos sociais.</p>	<p>rezar o Pai Nosso. Adepto de uma religião de matriz africana, ele se recusava a cumprir a ordem: dizia que era filho de Xangô e, portanto, permanecia em silêncio. A professora e os colegas, no entanto, insistiam. A mãe do menino percebeu o problema e foi conversar com a diretora da escola. Pediu que a fé da criança fosse respeitada, mas nada mudou. Os professores e a diretora diziam que ele devia rezar porque era a regra da escola. A situação era ainda pior quando alguns alunos o chamavam de macumbeiro e o mandavam ir para a igreja. No final do ano, a família do menino optou por mudar de bairro e transferi-lo para outra escola.</p> <p>(Disponível em: <https://oglobo.com>. Acesso em: 3 jul. 2017) (adaptado).</p> <p>Considerando a situação apresentada, proponha duas atividades pedagógicas baseadas em diferenças de raça/etnia, classe social, crença religiosa, gênero e sexualidade ou outras características individuais ou sociais, conforme disposto nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o tema transversal Pluralidade Cultural. Em sua elaboração, descreva as atividades propostas, vinculando-as aos objetivos a serem alcançados nos anos iniciais do Ensino Fundamental. (Valor: 10,0 pontos).</p>	<p>deve levar em consideração que o tema transversal da Pluralidade Cultural tem como principal objetivo contribuir para a cidadania na sociedade pluriétnica e pluricultural, contribuindo para repudiar toda discriminação baseada em diferenças de raça/etnia, classe social, crença religiosa, gênero e sexualidade e outras características individuais ou sociais.</p> <p>Os objetivos das atividades devem ser coerentes com os princípios dos PCN. As condições básicas para o desenvolvimento do tema transversal da Pluralidade Cultural são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • criar na escola um ambiente de diálogo cultural, baseado no respeito mútuo; • perceber cada cultura na sua totalidade: os fatos e as instituições sociais só ganham sentido quando percebidos no contexto social em que foram produzidos; e • uso de materiais e fontes de informação diversificadas: fontes vivas, livros, revistas, jornais, fotos, objetos - para não se prender a visões estereotipadas e superar a falta ou limitação do livro didático.
--	---	--	---

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base nos documentos oficiais do MEC/INEP (2020).

Legenda: **P** – Perfil Profissional; **R** – Recursos; **OC** – Objeto do Conhecimento (Conteúdos).

*Encomenda – significa o perfil/características da questão que o INEP solicita que seja elaborada.

O quadro acima foi elaborado com o objetivo de favorecer a análise das questões, a partir da compreensão de sua elaboração e das especificações do INEP

quanto ao que seria avaliado. Foi o primeiro movimento de identificar quais competências estão sendo empregadas nesse instrumento de avaliação. Feito esse primeiro exercício, seguiu-se com a análise. Para tanto, no próximo item foram apresentadas as categorias de análise que emergiram do estudo teórico e que foram utilizadas como diretrizes orientadoras no trabalho de construção da resposta para o problema desta pesquisa.

4.3 Categorias de Análise

Para a elaboração desta tese adotou-se como método o materialismo histórico-dialético, buscando efetivar um movimento que considerou a distinção entre a aparência e a essência do objeto estudado, superando o nível empírico da investigação para alcançar o concreto. Marx (2011)⁵⁰ afirma que o verdadeiro caminho do conhecimento científico é o que se dá por meio da ascensão do abstrato em direção ao concreto.

Nesse processo faz-se necessário estabelecer e identificar as relações dos diferentes elementos que constituem a totalidade de um objeto. Vale dizer, de acordo com Martins e Lavoura (2018, p. 227) que:

[...] apreender as relações entre as diferentes determinações mais simples as quais se constituem como unidade mínima de análise e que possibilitam explicar a coisa investigada na sua totalidade, num movimento lógico dialético que vai do todo às partes e das partes ao todo constantemente.

Ao investigar e analisar o objeto: as questões discursivas de conhecimento específico do ENADE do curso de Pedagogia, aplicado no ciclo avaliativo de 2017 e sua relação com as competências exigidas nas DCN/2006', é importante apreender suas determinações em um processo de sucessivas aproximações. Para tanto configuraram-se as categorias de análise.

As categorias são, portanto, elaborações advindas do pensamento lógico da realidade do pesquisador e estão articuladas à totalidade do objeto, num verdadeiro conjunto de mediações (MARTINS; LAVOURA, 2018).

A categorização consiste em uma “[...] operação de classificação dos elementos de uma mensagem seguindo determinados critérios. Ela facilita a análise

⁵⁰ Karl Marx (1818–1883) foi um filósofo e revolucionário socialista alemão. A citação foi retirada de uma edição atual da obra “O Manifesto Comunista” de 1848.

da informação, mas deve fundamentar-se numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo” (MORAES, 1999, p. 13).

Nesta pesquisa configuraram-se as seguintes categorias de análise: 1. *Gestão Escolar*; 2. *Docência: Conhecimentos Teóricos*; 3. *Docência: Conhecimentos Metodológicos*; e 4. *Atuação em Ambientes não Escolares*.

Tais categorias de análise emergiram da relação entre o perfil de formação do pedagogo, expresso nos documentos legais e Diretrizes Nacionais Curriculares para o curso, e as competências requeridas desse egresso na prova do ENADE, mais detalhadamente nas questões discursivas de conhecimento específico.

Quadro 9 - Categorias que Emergiram da Pesquisa

Categorias / Competências	
1. Gestão Escolar	Ementa: Desenvolvimento do perfil profissional para a participação na gestão de processos educativos e na organização e funcionamento de sistemas e instituições de ensino.
2. Docência: Conhecimentos Teóricos	Ementa: Aplicação de princípios, concepções e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento teórico, com pertinência ao campo da Pedagogia, que contribuam para o desenvolvimento da escola, das pessoas, das organizações e da sociedade.
3. Docência: Conhecimentos Metodológicos	Ementa: Atuar prioritariamente nas áreas de composição do currículo, oportunizando o estudo da Didática, de metodologias e de processos de organização do trabalho docente.
4. Atuação em Ambientes não Escolares	Ementa: Compreender as dimensões sócio políticas na estrutura de ambientes de educação não-formal, bem como as dimensões do trabalho pedagógico, princípios e práticas pedagógicas no processo de organização de instituições e espaços educativos não-formais.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2019).

Após a apreensão dos conhecimentos explicitados nos quadros 8 e 9 e do estabelecimento de uma relação entre eles, apresenta-se o próximo item, uma análise mais ampla entre categorias, competências dos documentos legais e as questões discursivas da prova do ENADE de Pedagogia do ciclo de 2017.

4.4 Relação entre as Categorias da Pesquisa, as DCN/2006 e a Portaria nº 510/2017

Quadro 10 – Relações: Categoria – Documentos – Prova

Categorias	Portaria Nº 510/2017	DCN/2006	Questão
<p>1.Gestão Escolar</p> <p>Ementa: Desenvolvimento do perfil profissional para a participação na gestão de processos educativos e na organização e funcionamento de sistemas e instituições de ensino.</p>	<p>I. analisar e compreender as políticas educacionais e seus processos de implementação e avaliação, bem como os textos legais relativos à organização da educação nacional;</p> <p>II. articular as produções teórico-práticas do campo do currículo na elaboração e avaliação de projetos pedagógicos, na organização e na gestão do trabalho educativo escolar e não escolar;</p> <p>VIII. articular os conhecimentos e produzir processos investigativos do campo da educação e das áreas do ensino e da aprendizagem, docência e gestão escolar;</p> <p>X. conhecer e desenvolver o processo de construção e avaliação do projeto político pedagógico, de currículos e planejamento educacional;</p>	<p>VIII. promover e facilitar relações de cooperação entre a instituição educativa, a família e a comunidade;</p> <p>IX. identificar problemas socioculturais e educacionais com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, com vistas a contribuir para superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas e outras;</p> <p>XI. desenvolver trabalho em equipe, estabelecendo diálogo entre a área educacional e as demais áreas do conhecimento;</p> <p>XII. participar da gestão das instituições contribuindo para elaboração, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico;</p> <p>XIII. participar da gestão das instituições planejando, executando, acompanhando e avaliando projetos e programas educacionais, em ambientes escolares e não-escolares;</p> <p>XIV. realizar pesquisas que proporcionem conhecimentos, entre outros: sobre alunos e alunas e a realidade sociocultural em que estes desenvolvem suas experiências não-escolares; sobre processos de ensinar e de aprender, em diferentes meios ambiental ecológicos; sobre propostas curriculares; e sobre organização do trabalho educativo e práticas pedagógicas;</p>	<p>Questão 04</p>
<p>2. Docência: Conhecimentos Teóricos</p> <p>Ementa: aplicação de princípios, concepções e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento,</p>	<p>IV. compreender as abordagens do conhecimento pedagógico que fundamentam o processo educativo na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental;</p> <p>VII*. conhecer a realidade dos diferentes espaços de</p>	<p>I. atuar com ética e compromisso com vistas à construção de uma sociedade justa, equânime, igualitária;</p> <p>V. reconhecer e respeitar as manifestações e necessidades físicas, cognitivas, emocionais, afetivas dos educandos nas suas relações individuais e coletivas;</p> <p>X. demonstrar consciência da diversidade, respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de</p>	<p>Não se relaciona a nenhuma questão analisada</p>

<p>com pertinência ao campo da Pedagogia, que contribuam para o desenvolvimento da escola, das pessoas, das organizações e da sociedade.</p>	<p>atuação do Pedagogo e suas relações com a sociedade, de modo a propor intervenções educativas fundamentadas em conhecimentos filosóficos, sociais, psicológicos, históricos, econômicos, políticos, artísticos e culturais; XII. compreender as relações entre educação e trabalho, a diversidade cultural, a cidadania, entre outras problemáticas da sociedade contemporânea;</p>	<p>gêneros, faixas geracionais, classes sociais, religiões, necessidades especiais, escolhas sexuais, entre outras; XVI. estudar, aplicar criticamente as diretrizes curriculares e outras determinações legais que lhe caiba implantar, executar, avaliar e encaminhar o resultado de sua avaliação às instâncias competentes;</p>	
<p>3. Docência: Conhecimentos Metodológicos</p> <p>Ementa: Atuar prioritariamente nas áreas de composição do currículo, oportunizando o estudo da Didática, de metodologias e de processos de organização do trabalho docente e da aprendizagem dos alunos.</p>	<p>III. planejar, desenvolver e avaliar situações de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, observando as dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial; V. planejar, desenvolver e avaliar situações de ensino-aprendizagem propondo metodologias específicas para as diferentes áreas, considerando as múltiplas dimensões da formação humana; VI. planejar, implementar e avaliar projetos educativos contemplando e articulando a diversidade e as múltiplas relações das esferas social, cultural, ética, estética, científica e tecnológica; XI. desenvolver trabalho didático empregando os códigos de diferentes linguagens utilizadas por crianças, bem como os</p>	<p>II. compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos, de forma a contribuir, para o seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual, social; III. fortalecer o desenvolvimento e as aprendizagens de crianças do Ensino Fundamental, assim como daqueles que não tiveram oportunidade de escolarização na idade própria; VI. ensinar Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Artes, Educação Física, de forma interdisciplinar e adequada às diferentes fases do desenvolvimento humano; VII. relacionar as linguagens dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação adequadas ao desenvolvimento de aprendizagens significativas; XV. utilizar, com propriedade, instrumentos próprios para construção de conhecimentos pedagógicos e científicos;</p>	<p>Se relaciona com as Questões 03 e 05</p>

	conhecimentos pertinentes aos primeiros anos de escolarização, relativos às áreas de conhecimento em uma perspectiva interdisciplinar;		
4. Atuação em Ambientes não escolares Ementa: Compreender as dimensões sócio políticas na estrutura de ambientes de educação não-formal, bem como as dimensões do trabalho pedagógico, princípios e práticas pedagógicas no processo de Organização de Instituições e espaços educativos não-formais.	*VII. conhecer a realidade dos diferentes espaços de atuação do Pedagogo e suas relações com a sociedade, de modo a propor intervenções educativas fundamentadas em conhecimentos filosóficos, sociais, psicológicos, históricos, econômicos, políticos, artísticos e culturais; IX. promover, planejar e desenvolver ações visando à gestão democrática nos espaços e sistemas escolares e não escolares; XIII. integrar diferentes conhecimentos e tecnologias de informação e comunicação no planejamento e desenvolvimento de práticas pedagógicas escolares e não escolares.	IV. trabalhar, em espaços escolares e não-escolares, na promoção da aprendizagem de sujeitos em diferentes fases do desenvolvimento humano, em diversos níveis e modalidades do processo educativo;	Se relaciona com a Questão 04

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2020)

* Competência que se vincula a duas categorias (2 e 4)

4.5 Aproximações e Distanciamentos das Questões Discursivas do Ciclo 2017 com as Competências das DCN/2006

Após a leitura e apropriação teórica a respeito do perfil do Pedagogo, emergiram quatro categorias de análise para a exploração do objeto desta tese. Desse modo, a partir dos próximos subtítulos serão relacionadas as categorias de análise às questões do ENADE, explicitando as características que fazem a questão estabelecer aproximação ou distanciamento com as competências das DCN/2006 do curso de Pedagogia.

4.5.1. Categoria - Gestão Escolar

Considerando a ementa que descreve esta categoria que expressa a necessidade de desenvolver o perfil profissional do Pedagogo para a participação na gestão de processos educativos e na organização e funcionamento de sistemas e instituições de ensino, identificou-se que a questão correspondente a ela é a 04.

Essa categoria se relaciona a seis competências expressas pela DCN/2006, conforme quadro 10, da p. 141.

Os Objetos de Conhecimentos ou Conteúdos encomendados pelo INEP para a elaboração da questão foram: “**OC:** Planejamento e avaliação educacional; **OC:** Planejamento, organização e gestão escolar e em outros espaços educativos” (BRASIL, 2018).

Esta questão foi considerada com grau de dificuldade baixo, pois requeria o domínio de conhecimentos em relação ao papel do Pedagogo fora do espaço escolar e o próprio enunciado da questão era objetivo, com informações suficientes para a elaboração de uma resposta satisfatória.

De acordo com o INEP (2018, p. 108):

O padrão de resposta era bem objetivo e apresentou o que, de fato, foi realizado pelos estudantes. Entretanto, houve uma diversidade maior de respostas encontradas em relação à atuação do profissional, para além daquelas inicialmente enumeradas no padrão, o que foi considerado positivo.

O enfoque mais frequentemente usado para responder à questão foi a enumeração dos dois espaços solicitados, sem muito aprofundamento. Também, podemos considerar que boa parte das respostas trazia o lugar a ser desenvolvida a atuação do pedagogo de forma correta, mas com uma breve descrição da tarefa, por vezes, equivocada.

No que diz respeito ao problema desta tese, pode-se afirmar que a questão discursiva 04, aproxima-se das DCN/2006 na medida em que contempla competências relacionadas à gestão escolar, conforme descrito no quadro 10.

Apesar da aproximação com as DCN/2006, o que se verificou pelos dados apresentados no relatório do INEP é que muitas respostas dadas a esta questão mostraram-se confusas por falta do entendimento dos discentes a respeito da diferença entre espaços não escolares e atividades extraescolares.

Muitas respostas diziam que o professor vai ao zoológico, ao museu, ao parque de diversões, entre outros espaços e que isso se configura como uma tarefa do pedagogo fora do espaço escolar. [...] Foi bastante comum confundir a atuação do pedagogo com a do psicólogo ou assistente social, em espaços como hospitais, empresas, bem como do "recreador" em espaços informais com crianças, como em praças e festas infantis. A atuação na igreja também apareceu em diversas respostas, mas na maioria delas se restringia às aulas de catequese ou ao ensino da bíblia (BRASIL, 2018, p.109).

O resultado de desempenho nessa questão foi o maior entre as questões discursivas de conhecimento específico, porém foi a questão que teve a maior quantidade de respostas em branco. Conforme pode ser comprovado na Tabela 3 a seguir, a média geral 51,3 ainda é baixa em relação ao que se espera para o perfil de um Pedagogo, principalmente a se julgar pelo baixo grau de dificuldade da questão.

Tabela 4 – Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 04 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura)

Estatísticas Básicas	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
Média	49,6	51,3	51,0	51,3	47,6	45,8
Erro padrão da média	0,1	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
Desvio padrão	35,5	35,6	35,4	35,7	35,1	35,6
Mínima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mediana	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0	50,0
Máxima	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/INEP/DAES, ENADE/2017.

A correção da questão discursiva 04 revelou que a formação do Pedagogo ainda está, em sua maior parte, voltada para a atuação escolar, com foco na docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. É muito significativo reconhecer “a docência como base da identidade do Pedagogo [...] assegurada no Parecer CNE/CP nº 5/2005 e na Resolução CNE/CP nº 1, de 15/05/2006” (BRZEZINSKI, 2011, p. 39), no entanto, é preciso destacar a importância desse profissional ser formado também para atuar em espaços não escolares.

As respostas revelam que os conhecimentos acerca do papel e atuação do Pedagogo em espaços não escolares, pelos formandos que participaram do ENADE 2017, são pouco relevantes e até incipientes.

4.5.2. Categoria - Docência: Conhecimentos Teóricos

No quadro 10 foi estabelecida uma relação entre a ementa que descreve esta categoria, as competências da Portaria nº 510/2017 do ENADE e as competências da DCN/2006, identificando que na DCN há 04 competências que se relacionam a esta categoria, assim como há 03 competências na Portaria estabelecendo a mesma ligação.

Diante das análises identificou-se que nenhuma das questões abordadas neste estudo contemplam as competências previstas para esta categoria.

Ao se certificar que não há outra questão discursiva de conhecimento específico que englobe esta categoria, e, levando em conta a quantidade de competências para a formação do Pedagogo que a ela se relacionam, destaca-se aqui que tais conhecimentos deveriam constar em alguma das questões analisadas, mesmo que de forma interdisciplinar ou sobreposta como ocorreu com a questão 04, que corresponde a duas categorias de análise, como comprovado nos itens 4.5.1. e 4.5.4.

Retoma-se aqui então, a ementa da categoria para que se entenda por qual razão identificou-se o distanciamento entre esta categoria, no âmbito de análise do objeto desta tese, já que ela não está contemplada nas questões discursivas de conhecimento específico.

A categoria Docência: Conhecimentos Teóricos apresenta como ementa a aplicação de princípios, concepções e critérios oriundos de diferentes áreas do **conhecimento teórico**, com pertinência ao campo da Pedagogia, que contribuam para o desenvolvimento da escola, das pessoas, das organizações e da sociedade.

Saviani (2010) explicita seu entendimento em relação a ausência dessa categoria nas questões analisadas, na medida em que ele define e qualifica a educação tecnicista que deixa em segundo plano a formação teórica do Pedagogo. Essa é uma das estratégias do processo de ensino voltado para o aprender a aprender, que valoriza a prática em detrimento da teoria.

Nessa concepção de educação, sob a qual ainda somos subjugados devido às políticas educacionais do Estado mínimo, “buscou-se planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem pôr em risco sua eficiência. Para tanto, era mister operacionalizar os objetivos e, pelo menos em certos aspectos, mecanizar o processo” (SAVIANI, 2010, p. 77).

4.5.3 Categoria - Docência: Conhecimentos Metodológicos

Esta categoria 4.5.3. tem sua ementa descrita no quadro 9, com isso as competências que se relacionam a esta categoria estão voltadas para o desenvolvimento de conteúdos específicos, bem como das metodologias para ensiná-los.

Ao analisar-se as três questões (03, 04 e 05) discursivas de conhecimento específico da prova do ENADE de Pedagogia/2017 com base nas categorias expressas nesta tese, é possível afirmar que as questões 03 e 05 (conforme quadro 10) se relacionam à categoria em questão.

As questões são elaboradas de acordo com o objeto de conhecimento ou conteúdos encomendados aos profissionais que compõem um banco selecionado e mantido pelo INEP. Para a elaboração da questão 03 foram solicitados os seguintes conteúdos: “**OC**: Conteúdos e metodologias específicas do ensino de: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, História, Artes e Educação Física; **OC**: Políticas de Infância e Linguagens expressivas na infância” (BRASIL 2017).

Para uma resposta pertinente, a questão precisaria apresentar três conceitos que se relacionam: a “interdisciplinaridade; a criança como produtora de linguagem; e as brincadeiras e culturas infantis” (BRASIL, 2018).

Considerando que a elaboração de uma resposta coerente a esta questão exigiria do aluno um pensamento interdisciplinar, e que não fosse apenas um texto reproduzido das DCN, já que o enunciado da questão de certo modo induzia a isso, considera-se como uma questão de grande complexidade, ou seja, difícil.

Como observado no quadro 10, o padrão de resposta esperado para esta questão estabelecia um conjunto de aspectos que deveriam compor o texto, o que demandaria um tempo longo para a elaboração da resposta, isso reforça ainda mais o seu grau de dificuldade, dado pela necessidade de concentração e dedicação do estudante.

Devido à complexidade que a questão exigia, em razão dos aspectos já citados, a maioria das respostas correlacionava um desses aspectos e a argumentação não atendia às outras solicitações do comando⁵¹ que gerou uma boa parte de respostas incompletas. Um dado divulgado pelo INEP no Relatório Síntese da Área de

⁵¹ Toda questão tem um enunciado, que é sua base, traz em si o estímulo que provoca a resposta. É uma situação problema expressa como afirmativa ou pergunta e explicita claramente a base da resposta – o que se exige do avaliando – e como ele deve proceder – **trata-se do comando da resposta** (grifo nosso). Ao enunciar o problema, deve-se apresentar todas as informações de que o aluno precisa para se situar sobre o que o item aborda e que é objeto de análise. Essas informações devem também ser suficientes para que ele compreenda claramente qual é o problema proposto e de que forma deve resolvê-lo. Enunciados inespecíficos e comandos pouco definidos incorrem no erro de exigir dos alunos que “adivinhem” a resposta. Disponível em: <[www.guia-de-elaboracao-de-itens-120804112623-phpapp01\(3\).pdf](http://www.guia-de-elaboracao-de-itens-120804112623-phpapp01(3).pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

Pedagogia de 2018 acerca da Questão Discursiva 03 chama a atenção para o seguinte índice:

Cerca de 15% dos estudantes deixaram a resposta dessa questão em branco ou receberam nota zero. [...] essa foi a questão discursiva com o menor número de respostas em branco e o menor número de zeros, apesar de ser, também, a que teve média mais baixa (BRASIL, 2018, p. 166).

Ainda de acordo com as informações publicadas no citado Relatório, observaram-se dados que sugerem uma fragilidade no desenvolvimento das competências do Pedagogo, sendo eles:

a) o parafraseamento do texto das DCN presente no enunciado da questão; b) os conceitos de linguagem, ludicidade e interdisciplinaridade foram tomados pelo senso comum na maioria das respostas; c) a aplicação do conceito de ludicidade de forma insipiente, como um “deixar fazer”; deixar a criança livre para brincar, sem considerar a brincadeira como estratégia de aprendizagem; d) respostas em que apenas um dos conceitos foi abordado e de forma superficial; e) boa parte dos estudantes ainda compreende a educação infantil como um depósito das crianças; f) a ideia de que na educação infantil se trabalha com disciplinas (BRASIL, 2018).

Diante do problema desta tese e da análise dos dados apresentados no item 4.5.3., pode-se afirmar que a questão discursiva 03, de conhecimento específico da Prova do ENADE do curso Pedagogia, aplicada no ano de 2017, apresenta aproximação ao que preceituam as DCN/2006.

Tal aproximação pode ser constatada na medida em que contempla, no critério de avaliação da resposta, que o egresso tenha desenvolvido as competências relacionadas ao trabalho didático-pedagógico voltado para a educação infantil, para o desenvolvimento e as aprendizagens de crianças, relacionando-se ao que determinam as seguintes competências:

II. compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos, de forma a contribuir, para o seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual, social;
VII. relacionar as linguagens dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação adequadas ao desenvolvimento de aprendizagens significativas;
XV. utilizar, com propriedade, instrumentos próprios para construção de conhecimentos pedagógicos e científicos (BRASIL, 2006).

Apesar da consonância entre a prova e a Diretriz Nacional, identifica-se uma contradição no processo, pois, ao levar-se em conta o resultado da questão na análise do todo, e ainda observando o nível de desenvolvimento dessas competências efetivadas pelo currículo em âmbito nacional, constata-se que a formação não

consegue atingir o perfil do egresso esperado do Pedagogo para aplicar tais competências, como comprova o resultado expresso na Tabela a seguir:

Tabela 5 – Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 03 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura)

Estatísticas Básicas	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
Média	38,3	37,9	39,2	38,4	38,7	34,9
Erro padrão da média	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3
Desvio padrão	25,3	25,7	25,9	25,7	24,3	25,3
Mínima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mediana	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Máxima	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/INEP/DAES, ENADE/2017.

Outra questão da prova analisada que se vincula à categoria Docência: Conhecimentos Metodológicos é a questão 05.

Os Objetos de Conhecimentos ou conteúdos encomendados pelo INEP para a elaboração da questão 05 foram: “**OC**: Diferença, Diversidade e Educação inclusiva; **OC**: Políticas e práticas de articulação escola-comunidade e movimentos sociais” (BRASIL, 2018).

A aproximação das competências requeridas na questão em relação às DCN/2006 pode ser revelada de forma parcial, pelos seguintes itens:

- III** - fortalecer o desenvolvimento e as aprendizagens de crianças do Ensino Fundamental, assim como daqueles que não tiveram oportunidade de escolarização na idade própria;
- VI** - ensinar Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Artes, Educação Física, de forma interdisciplinar e adequada às diferentes fases do desenvolvimento humano;
- VII** - relacionar as linguagens dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação adequadas ao desenvolvimento de aprendizagens significativas (BRASIL, 2006).

Apesar da relação ser estabelecida, ressalta-se que a competência requerida nesta questão se vincula ao trabalho com temas transversais, mais especificamente com a Pluralidade Cultural/Religião, entretanto nas competências das DCN/2006 não está claramente expresso o trabalho com Temas Transversais, fica subentendido. Desse modo, entende-se que nesta questão, a aproximação entre os documentos analisados ocorre parcialmente. Outro ponto nesse sentido é a constatação de que tal

temática não vem sendo trabalhada nas escolas de forma efetiva se considerados os resultados da questão.

Cabe aqui reforçar que todas as opiniões e conjecturas expressadas a respeito das questões, pautam-se nos resultados e dados publicados pelo INEP, especificamente e pontualmente em relação às três questões que aqui são exploradas em análise, assim, não se pretende generalizar tais resultados ou opiniões ao restante da prova, muito menos rotular todos os cursos de pedagogia do país, pois sabe-se que muitas instituições são sérias e primam pela qualidade na formação de seus alunos.

Esta foi a questão que recebeu o maior número de respostas em branco e também uma quantidade bem significativa de notas zero. De acordo com o Relatório Síntese do INEP (2018), a maioria das respostas direcionava-se apenas a uma atividade específica, de forma completa ou incompleta. A temática mais explorada foi sobre preconceito racial. Também foram comuns respostas que respeitavam a diversidade religiosa, desconsiderando o princípio laico da escola pública.

Em uma primeira leitura, a questão poderia ser considerada com grau de dificuldade mediano, entretanto, de acordo com o resultado geral obtido pelos estudantes, ela se mostrou como a questão mais difícil entre as discursivas de conhecimento específico. O resultado dessa questão foi o mais baixo dentre as três questões discursivas analisadas.

Os resultados gerais dessa questão podem ser observados na tabela que segue:

Tabela 6 – Estatísticas Básicas das Notas da Questão Discursiva 05 do Componente Específico por Grande Região – ENADE/2017 – Pedagogia (Licenciatura)

Estatísticas Básicas	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
Média	36,2	30,9	33,4	38,3	36,5	32,5
Erro padrão da média	0,1	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3
Desvio padrão	30,5	30,0	30,5	31,0	29,9	30,0
Mínima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mediana	35,0	25,0	30,0	40,0	35,0	30,0
Máxima	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MEC/INEP/DAES, ENADE/2017.

Por se tratar de uma questão que abordou temas transversais, o “comando” exigia uma resposta mais longa e mais elaborada, daí o peso no grau de dificuldade.

Para a elaboração da questão foi utilizado um texto de jornal que apresentou uma matéria narrando uma situação de discriminação religiosa no espaço escolar.

O enunciado deveria ter sido considerado somente como um motivador para a resposta, entretanto, observou-se que ele foi transcrito nas respostas, e em muitas delas não houve, sequer, um comentário ou desdobramento do enunciado (BRASIL, 2018). Isso justifica a quantidade de zeros, evidenciando a falta de compreensão a respeito do comando da questão, embora a discussão sobre a pluralidade cultural esteja presente nos cursos de Pedagogia. A articulação dessa temática com as práticas pedagógicas e o planejamento de atividades ainda é insatisfatória, isso comprova que a competência que se estabelece para ser avaliada nesta questão não está sendo suficientemente desenvolvida nos cursos de Pedagogia.

O que se identifica após análise das duas questões e da relação estabelecida com esta categoria é que mesmo que o instrumento de avaliação esteja coerente com as DCN/2006, os processos de formação do pedagogo estão deixando lacunas no desenvolvimento das competências avaliadas, a contar pelo baixo resultado expresso pelas médias obtidas na prova.

Tal evidência incide na reflexão acerca do perfil desse profissional e na necessidade de desenvolver um currículo que aprofunde os conceitos teóricos de ludicidade, criança, infância e linguagem, bem como os temas transversais, tendo em vista que são competências fundamentais na formação do pedagogo, como já afirmado anteriormente.

4.5.4 Categoria - Atuação em Ambientes não Escolares

A descrição desta categoria, já descrita no Quadro 9, evidencia sua relação com uma das questões e as DCN/2006, sendo que a questão que contempla tais competências é a de número 04.

Esta questão também se relaciona às competências da categoria Gestão Escolar, já analisada no item 4.5.1. Essa sobreposição de competências às categorias diferentes na mesma questão ocorre em função de que a temática Gestão Escolar e Atuação em Ambientes não-escolares são muito amplas e requerem uma articulação com diversas outras competências e saberes para que sejam efetivadas.

Na análise desta categoria, identificou-se que a questão se aproxima das DCN/2006, com base na seguinte competência: “IV⁵² - trabalhar, em espaços escolares e não-escolares, na promoção da aprendizagem de sujeitos em diferentes fases do desenvolvimento humano, em diversos níveis e modalidades do processo educativo” (BRASIL, 2016).

Cabe ressaltar, que esta é a única competência expressa nas DCN/2006 para esta categoria, em contraposição à seguinte distribuição: categoria Docência: conhecimentos teóricos que engloba quatro competências, categoria Docência: conhecimentos metodológicos, que engloba cinco competências e, por fim, a categoria Gestão Escolar com seis competências expressas nas DCN/2006.

Apesar de os resultados obtidos terem sido os melhores em relação as outras duas questões discursivas de conhecimento específico, os dados de análise apresentados pelo INEP no Relatório Síntese de Área/2018 indicaram que foram respostas confusas, que reproduziam o enunciado da questão, com pouca discussão dos assuntos e profundidade teórica incipiente.

4.6 Considerações sobre a Relação das Questões com as Categorias de Análise

Retomam-se aqui às categorias utilizadas para direcionar o pensamento crítico a respeito do objeto explorado em cada questão, bem como para compreender qual caminho foi percorrido para o alcance das considerações apresentadas a seguir.

Como já citado, as categorias emergiram do esforço de apropriação teórica e análise de documentos e legislação que compuseram a base desta tese. Após a leitura e a relação estabelecida entre as competências expressas nos diversos documentos analisados, chegou-se à conclusão de que tais competências poderiam ser dimensionadas em quatro categorias, sobre os quais constitui-se a base da formação e do trabalho do Pedagogo⁵³.

Discorrendo sobre as categorias, cita-se aqui a ‘Gestão Escolar’, para a qual foi elaborada uma ementa explicitando a importância do pedagogo na participação da gestão de processos educativos e na organização e funcionamento de sistemas e

⁵² Numeração reproduzida da ordem apresentada nas DCN/2006.

⁵³ Essa conjectura foi elaborada pela pesquisadora em função da sua apropriação teórica e da experiência pedagógica adquirida em outras formações e outros trabalhos realizados no campo da pedagogia.

instituições de ensino. Na ementa desta categoria ressalta-se a importância de desenvolver neste profissional competências relacionadas ao planejamento, organização, supervisão e realização de ações, de modo que ele tenha uma visão macro dos processos de educação. Essa categoria se relaciona a seis competências apresentadas nas DCN/2006, conforme pode ser observado no Quadro 10.

A outra categoria trata da docência, mais especificamente da formação teórica do profissional. Para esta categoria a ementa elaborada abordou o desenvolvimento de concepções a respeito dos conhecimentos teóricos capazes de contribuir para o desenvolvimento da educação e da escola. Curiosamente, esta categoria, que apresenta quatro competências das DCN/2006 em sua composição, não foi identificada em nenhuma questão analisada. Isso ressalta uma situação aqui já discutida, de que a formação teórica e a postura crítica do pedagogo são relegadas a segundo plano em função da formação tecnicista voltada para o fazer e para o trabalho focado em conteúdos.

A terceira categoria, que trata dos conhecimentos metodológicos, considerados como a base da formação do pedagogo, de acordo com o que preceitua as diretrizes, contemplou na ementa as competências de atuação nas áreas de composição do currículo, da didática, das metodologias e de processos de organização do trabalho docente. Nesta categoria se inserem cinco competências das DCN/2006 e, também duas questões analisadas, o que denota o caráter praticista impregnado na formação deste profissional.

Configurou-se ainda como categoria a atuação do pedagogo em ambientes não escolares, com uma ementa que envolve as dimensões sócio-políticas e as práticas pedagógicas no processo de organização de instituições e espaços educativos não-formais. A esta categoria articulou-se uma competência das DCN/2006, que foi contemplada na questão discursiva 04, não em sua totalidade, tendo em vista que na mesma questão foram contempladas as competências enquadradas na categoria anterior.

Após a análise das questões discursivas do ENADE/2017, e o estabelecimento de aproximações e distanciamentos com as competências requeridas para a formação do Pedagogo destacam-se alguns aspectos relevantes como resultado deste estudo:

a) Dentre as quatro categorias de análise, a relação de aproximação e distanciamento entre as questões do ENADE e as competências das DCN foi a seguinte: Questão 03

– Categoria 03 – Docência: Conhecimentos Metodológicos; Questão 04 – Categoria 01 – Gestão Escolar e Categoria 04 - Atuação em Ambientes Não Escolares e a Questão 5 – Categoria 03 - Docência: Conhecimentos Metodológicos;

b) A Categoria 02 – Docência: Conhecimentos Teóricos não foi contemplada em nenhuma das questões analisadas, isso implica em distanciamento, que leva à reflexão sobre o caráter tecnicista imposto à formação do pedagogo e pretendido pelo Estado Avaliador em governos neoliberais, que desprezam ou subpõe a pesquisa e a formação crítica do docente à formação para o “fazer” (BRITO, 2008, p. 846).

Nessa perspectiva, define-se o pedagogo somente como professor, haja vista a supremacia do praticismo⁵⁴, uma vez que as atividades profissionais de educação ligadas à escola ou fora dela foram definidas e compreendidas como atividades docentes.

Kuenzer e Rodrigues (2006) argumentam que o processo de minimização da formação docente, dado pelas DCN/2006, ocorreu pela ampliação das competências e pela flexibilização nos modelos neoliberais, do perfil do licenciado, a saber:

[...] a participação na organização e gestão de sistemas e instituições de ensino, englobando: - planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de tarefas próprias do setor da educação; - planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2006, p. 7- 8).

c) As questões são elaboradas contemplando parte das competências previstas na legislação que norteia o funcionamento do curso de Pedagogia, ressaltando a utilização daquelas voltadas para o “fazer”, o que possibilita afirmar que a aproximação entre a prova e os documentos legais analisados no quarto capítulo acontece de forma parcial, como constatado na questão 05, por exemplo.

d) Observou-se, pela análise dos dados publicados no Relatório Síntese de Área do INEP (2018), a fragilidade na formação teórica do Pedagogo. Esta fragilidade diz respeito, sobretudo, ao não aprofundamento de estudos acerca de conceitos como ludicidade, criança, infância, linguagem, laicidade, interdisciplinaridade, atuação em ambientes extraescolares e em espaços não escolares, o que se mostra ainda insuficiente em muitos cursos de Pedagogia, tendo em vista que o INEP (2018) constatou que as respostas estavam baseadas no senso comum;

⁵⁴ É a aplicação de ações de cunho prático, com a inexistência de algum referencial teórico. Disponível em: <<https://www.dicionarioinformal.com.br/significado/praticismo>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

e) A efetivação de competências relacionadas ao trabalho do pedagogo na educação infantil se apresenta de forma equivocada, requerendo uma formação mais aprofundada, que tenha com base os referenciais teóricos acerca das especificidades da educação infantil, para que ela não seja compreendida como o modelo do ensino fundamental em que se prioriza o ensino de conteúdos curriculares.

f) Os resultados demonstraram dificuldade dos alunos com a interpretação de textos, bem como em relação à escrita com coerência e coesão, o que foi comprovado com as médias publicadas. Cabe destacar, que o desenvolvimento de tais competências também está previsto nas DCN do curso, assim, mais uma vez constata-se a fragilidade na formação do pedagogo.

A esse respeito, Gatti (2009, p. 94) afirma que:

os currículos dos cursos estão distantes de atenderem as necessidades da formação de professores, principalmente por não se relacionarem à prática profissional. [...] nos cursos de Pedagogia os conhecimentos específicos são relegados a segundo plano ou não estão presentes no currículo.

Retomando aqui o problema que delineou a construção desta tese: *o ENADE do curso de Pedagogia, em suas questões discursivas de conhecimento específico, mantém coerência com as competências das DCN/2006 requeridas para a formação do Pedagogo?*, afirma-se que diante das análises realizadas no decorrer dos estudos, pode-se concluir que, apesar de haver documentos estruturados que definem diretrizes para os processos de organização curricular, bem como os processos de avaliação dos cursos, ainda há uma lacuna entre o que preceituam os documentos e a efetiva formação realizada no que diz respeito à efetivação do currículo.

Tal constatação se remete apenas ao recorte proposto nesta pesquisa, mais especificamente para as três questões discursivas de conhecimentos específico da prova do ENADE de Pedagogia aplicada no ano de 2017.

Existe coerência parcial entre os instrumentos, pois observou-se, a partir das categorias analisadas, que as competências expressas nas DCN estavam parcialmente contempladas nas questões analisadas, o que infere a aproximação do modelo pragmático de formação docente ao passo que se distanciam da formação relacionada à pesquisa e à construção do pensamento crítico e da formação política.

CONSIDERAÇÕES

A pesquisa teve como objeto de análise as questões discursivas de conhecimento específico do ENADE, aplicado no ano de 2017 aos estudantes concluintes do curso de Pedagogia. A investigação trouxe para a discussão como foi a implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB/1993), a Reforma Gerencial do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, as concepções do Estado Avaliador e sua influência na proposição de políticas educacionais na perspectiva do neoliberalismo. Posteriormente apresentou o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão (1996), a implantação do SINAES, a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia/2006 e o estudo das competências nelas expressas e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), em vigor desde 2004.

No decorrer desta pesquisa focou-se no desvelamento do seguinte problema: *o ENADE do curso de Pedagogia, em suas questões discursivas de conhecimento específico, mantém aproximações e distanciamentos com as competências das DCN/2006 requeridas para a formação do Pedagogo?*

Em vista disso, buscou-se, com a análise das referidas questões verificar se apresentavam relação de aproximação e/ou distanciamento com as competências das DCN/2006, a partir das quais foram estipuladas as categorias de análise para este estudo, sendo este o objetivo geral da pesquisa.

Para responder aos objetivos específicos, já elencados no início do estudo, identificou-se que as políticas de avaliação do ensino superior foram lançadas no governo de FHC como parte da proposta da Reforma Gerencialista do Estado idealizada por Bresser Pereira.

Essa reforma teve como objetivo diminuir o tamanho do Estado com a adoção de políticas voltadas para privatização, publicização e terceirização, o que fez com que o Estado passasse a atuar como regulador dos processos e não mais financiador de políticas educacionais, assumindo o caráter de Estado Avaliador.

Na análise da aplicação do ENC, na criação do SINAES e na migração do ENC para o ENADE, identificou-se que apesar dessas políticas terem sido implantadas em governos distintos, com ideais políticos de oposição, é possível constatar que as mudanças nos objetivos estabelecidos não foram significativas e as práticas de

regulação advindas destes processos também não perderam seu caráter de controle efetivado pelo Estado Avaliador.

Tratam-se de práticas de avaliação em que os processos são impostos e organizados intencionalmente para atender aos interesses do sistema capitalista. O ENADE, então, não avalia a aprendizagem, ele mensura o resultado, valorizando as competências.

Outro ponto a se destacar, e que acrescentou muito significado a este estudo, é que o mérito das instituições e de seus cursos dependem do conceito atribuído pela avaliação ao desempenho dos estudantes. E, tratar-se de uma avaliação em larga escala, não consegue diagnosticar o resultado real dos processos de formação do estudante, uma vez que não avalia a totalidade e desconsidera o contexto social e econômico, parametrizando um currículo baseado em competências.

Destaca-se aqui que toda avaliação em larga escala é parte de um sistema regulatório e punitivo com os cursos e com as instituições que não obtiverem resultados satisfatórios, tendo assim, como consequência política, a interferência nos processos de gestão das IES, que se efetiva por práticas de meritocracia e pelo estímulo aos *rankings* que tornam as instituições mais competitivas ou menos competitivas no mercado educacional.

Desse modo, o Estado Mínimo intensifica a regulação e o controle, passando a tratar as instituições de ensino como empresas, tendo em vista que na perspectiva do Estado Avaliador e das políticas neoliberais a educação passou a ser assumida como um serviço, uma mercadoria, que deveria atender à demanda do mercado capitalista, tendo sua qualidade controlada por instrumentos de avaliação como o ENC, *a priori*, e agora o ENADE.

Ao ser realizada uma comparação entre os dois exames, constatou-se que apesar de serem implantados em momentos históricos diferentes, de serem idealizados em momentos políticos distintos por governos que, aparentemente tinham práticas distintas, os objetivos desses exames permaneciam os mesmos, ou seja, a regulação e o controle do ensino superior e o fortalecimento de práticas e políticas neoliberais.

Como o objeto de estudo se relaciona ao curso de Pedagogia, dada a sua importância para o cenário educacional do país, foi necessário compreender o contexto histórico de luta das entidades científicas, desde a década de 1980, na

tentativa de estabelecer uma identidade ao curso, contrapondo-se à criação do curso Normal Superior, sendo esta uma iniciativa do governo de FHC. Na intenção de extinguir a formação docente pelos cursos de Pedagogia, em 1990 criou-se o curso Normal Superior, aligeirado, com caráter tecnicista, determinando a extinção dos cursos de Pedagogia, com a publicação do Parecer do CNE/CP nº 970, de 09 de novembro de 1999.

Somente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, essa questão foi solucionada oficialmente com a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia no ano de 2006. Nesse momento, com a extinção do Normal Superior, a Pedagogia começa a construir uma identidade.

Entretanto, a história registra mais um desvio da identidade do curso, tendo em vista a publicação da Resolução CNE/CP nº 02, de 01 de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

Esta resolução, mesmo sem ter sido implementada em sua totalidade, foi revogada com a publicação da Resolução CNE/CP nº 1, de 2 de julho de 2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Contrariamente aos interesses das entidades científicas defensoras do Curso de Pedagogia, esta Resolução favorecerá a formação à distância em instituições que visam apenas o lucro sem mínimos padrões de qualidade, e que hoje são responsáveis majoritariamente pela formação dos professores que atuam na educação básica, impactando negativamente sua qualidade. Além do que essa situação provocará a ampliação e o aprofundamento dos processos de desprofissionalização e de precarização do trabalho docente com impactos nocivos à qualidade da educação básica.

Interessante citar que neste período ocorre o golpe político que coloca Michel Temer como presidente da república, que adota em seu plano de governo medidas extremas de congelamento de recursos para a educação, agravando o sucateamento dos sistemas públicos de ensino.

Reforça-se ainda mais, nesse período, as práticas de privatização de governos anteriores, estimulando sobremaneira a expansão do ensino pela iniciativa privada, utilizando-se dos processos de regulação e controle para legitimar essas ações e diminuir ainda mais a atuação do Estado nas políticas sociais. Ressalta-se que é neste contexto de caos político e econômico que a prova do ENADE, objeto deste estudo é elaborada.

Por fim, fez-se o estudo das DCN/2006 e da Portaria nº 510/2017, a partir das quais emergiram quatro categorias de análise e que foram agrupadas de acordo com o perfil de formação do pedagogo apresentado nos documentos já mencionados. Essa classificação foi considerada pela pesquisadora como 'campos gerais de atuação do pedagogo'. As categorias são: *Gestão Escolar*; *Docência: Conhecimentos Teóricos*; *Docência: Conhecimentos Metodológicos*; e *Atuação em Ambientes não Escolares*.

O resultado dessa análise mostrou que em relação às categorias apresentadas apenas três tinham aproximação com as competências requeridas nas questões: *Gestão Escolar*, *Docência: Conhecimentos Metodológicos* e *Atuação em Ambientes não Escolares*.

A categoria *Docência: Conhecimentos Teóricos* apresentou distanciamento com as DCN/2006, tendo em vista que nenhuma questão analisada contemplou as competências relacionadas a ela. Desse modo, constatou-se que as questões discursivas de conhecimento específico da prova do ENADE, do curso de Pedagogia mantêm aproximação com três categorias e distanciamento de uma delas.

Ressalta-se assim, que a Categoria *Docência: conhecimentos teóricos*, que se relaciona às competências que tratam da formação teórica, da formação crítica e da pesquisa não foram contempladas nas questões analisadas. Desse modo, pode-se afirmar que foram valorizados os saberes metodológicos, voltados para a pedagogia tecnicista, do aprender a fazer e de aprender a aprender, em detrimento do conhecimento teórico e da consciência crítica do futuro Pedagogo.

Salienta-se que os exames padronizados e aplicados em larga escala como o ENADE, reforçam o senso comum de que o ato de avaliar é definido como julgamento, que mensura o resultado e não avalia a aprendizagem. Além disso, os resultados da pesquisa também mostram que mesmo com as aproximações identificadas entre as questões da prova e as competências das DCN/2006, constatou-se uma superficialidade na formação teórica do pedagogo em relação aos

resultados obtidos pelos estudantes nas questões analisadas, bem como pela comprovação do distanciamento identificado com a categoria Docência: conhecimentos teóricos.

Os dados apresentados pelo INEP no Relatório Síntese de Área de 2018, mostram que as respostas analisadas se basearam apenas no senso comum, elucidando a necessidade de um aprofundamento de conceitos teóricos na formação do pedagogo.

Assim, considera-se a partir desses resultados, que o ENADE, como instrumento de avaliação, não consegue induzir o desenvolvimento integral do estudante, ao contrário, ele mensura parcialmente o conjunto de habilidades e competências pré-estabelecidas para a formação profissional. Essa afirmação foi confirmada pelo resultado da pesquisa, que identificou a priorização das competências de caráter tecnicista na formação do pedagogo, bem como no instrumento de avaliação aplicado a esta formação.

O que fica após o percurso da pesquisa é a concepção de que as políticas voltadas para a educação estão intimamente subordinadas às políticas econômicas e aos interesses do governo, principalmente aos interesses econômicos de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial.

Os aspectos que determinam o caminho da avaliação dependem da vontade política e do perfil de formação que se pretende colocar para atender o mundo do trabalho. A implementação de currículos mínimos e conteudistas se dá ao mesmo passo que o Estado se afasta do compromisso com a educação emancipatória e de qualidade.

Como consequência, a formação de profissionais da educação com caráter crítico, pesquisador e até filosófico tem sido suprimida por uma formação tecnicista, voltada para o desenvolvimento de competências que capacitem para o mundo do trabalho e não para a emancipação e para o exercício da cidadania. Ao concluir a pesquisa registra-se que as aproximações e o distanciamento identificados entre as questões e as categorias reforçam a concepção aqui mencionada.

Apesar de toda essa constatação, cabe registrar que não se tem a pretensão, ao final desta tese, de sugerir a suspensão do ENADE enquanto instrumento de avaliação e de diagnóstico de formação de professores, o que se sugere é que sejam repensados os objetivos desse processo de avaliação, bem como seu formato, de

modo que os resultados possam, de fato, induzir políticas educacionais voltadas para a qualidade da aprendizagem.

Para tanto, faz-se necessário e urgente uma reforma nos processos de regulação e avaliação. Esta reforma precisa considerar que o ato de avaliar não pode ser confundido, portanto, com o ato de medir. É preciso, pois, substituir a cultura da aferição pela cultura da aprendizagem concreta.

Por fim, cabe aqui destacar que as análises registradas nesta pesquisa são relacionadas a um objeto específico, ou seja, às questões discursivas de conhecimento específico aplicadas aos estudantes do curso de Pedagogia, e ao recorte temporal do ciclo avaliativo do ENADE de 2017.

Desse modo, a pesquisadora não pretendeu generalizar os resultados para além do objeto estudado, reforçando ainda que o campo da pesquisa não se esgota. Espera-se assim, a partir deste estudo, contribuir com a pesquisa na área de políticas de avaliação, bem como instigar novas pesquisas na comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e controle**. São Paulo: Cortez, 2005.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**. Pinhais: Melo, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.
- AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**. vol. 24, n. 57, Curitiba, março 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678987316245708>>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- AGUIAR, Vilma. **Ampliação e diversificação do acesso no ensino superior: a formação do sistema de massa no setor privado**. Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 8 fev. 2020.
- ANTUNES, Fátima; SÁ, Virginia. **Notas, pautas e vozes na escola: exames, rankings e regulação da educação**. In: AFONSO, Almerindo J.; ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ARAUJO, Marta Maria de; BRZEZINSKI, Iria (Orgs). **Anísio Teixeira na direção do INEP: programa para reconstrução da nação brasileira (1952-1964)**. Brasília: Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Estudos: Revista da ABMES**: Erros e acertos da avaliação educacional no Brasil. ABMES, Ano 27, n. 40 (Dez 2012). Brasília: ABMES Editora, 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (ANFOPE). **Políticas públicas de formação dos profissionais da educação**: desafios para as instituições de ensino superior. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 12, 2004, Brasília, DF. Documento final. Brasília/DF, 2004.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**. ISSN 1414-4077. vol.18 n.1 Sorocaba, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BARBIER, Jean Marie. **A avaliação em formação**. Porto: Afrontamento. Coleção: Biblioteca das Ciências do Homem/Cienc, 1985.

BARREYRO, Gladys Beatriz & ROTHEN, José Carlos. 2006. “SINAES” Contraditórios: considerações sobre a elaboração e implementação do sistema nacional de avaliação do ensino superior. **Educação & Sociedade**, 27, p.955-977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 13, n. 3, 2006. p. 425-436 Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ensaio/v14n53/a02v1453.pdf>> Acesso em: 20 de jul. 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação (Campinas) [online]**. 2008, vol.13, n.1, p.131-152. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a08v13n1.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário: o Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, 2005.

BECKER, Fernanda Rosa. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 53, n. 1, p. 2, 2010. Disponível em:< <https://rieoei.org>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BELLO, Isabel Melero. **A formação inicial de professores no curso Normal Superior**: das Propostas Oficiais ao Cotidiano das Instituições de Ensino. In: XII Endipe. 2004, Curitiba (CD-ROM). Disponível em:<<http://endipe.pro.br/site/eventos-anteriores>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BIANCHETTI, Roberto. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BIANCHETTI, Roberto. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BIANCHETTI, Roberto. (2008). **Educação de qualidade**: um dos dilemas fundamentais para a definição das políticas educativas. v. 6, n. 2/3. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/tes>. Acesso em: 12 mai. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Capital Cultural, Escuela y Espacio Social**. México: Siglo Veinteuno, 1997.

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: desigualdades frente à escola e à cultura. In: BOURDIEU, P. **Escritos da Educação**. (org) NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998 e 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. n. 47, janeiro, 1996. In Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/documento/87>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.958 de 14/11/1942/PE-Poder Executivo Federal**. Institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Brasília, 1942. Disponível em:<diaridaasleis.com.br/legislação/federal/143656>. Acesso em 13 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Da concepção à regulamentação. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional_legislacao>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto Lei nº 8.996 de 18 de fevereiro de 1946**. Altera a denominação de seções do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/534034>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Relatório de implementação da avaliação das condições de ensino**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2019.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, e 15 de maio de 2006**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019.

BRASIL. **ENADE**. Apresentação. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=313&id=181&option=com_content&view=article>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Diário Oficial da União, 14 jan. 2005. Disponível em: <www.mec.gov.br.br>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. **Parecer CNE/CP nº 7/2019 aprovado em 4/6/2019**. Altera o Art. 22 da Resolução CNE/CP nº 2 de 1 de julho de 2015. Ministério da Educação, 2019.

BRASIL. INEP. **Glossário dos instrumentos de avaliação externa**. 4. ed. Atualizado em 02/09/2019. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/apresentacao/glossario_4_edicao.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, 7 dez. 1999.

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. Disponível em:<www.mec.gov.br.br>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.554, de 7 de agosto de 2000.** Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto nº 3.276, de 06.12. 1999. Diário Oficial da União. Brasília, 7 dez. 2000.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em:<www.mec.gov.br.br>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. Disponível em:<www.mec.gov.br.br>. Acesso em: 3 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Lei do Provão. Ementa que altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004.** Ministério da Educação. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.** Da Concepção à Regulamentação. Brasília, 2004. Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional_legislacao>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. **Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Republicada em 29 de dezembro de 2010. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

BRASIL. **Portaria de nº 11 de janeiro de 2003.** MEC/SERES-SESU. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal e dá outras providências. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

BRASIL. **Sinopses estatísticas do censo da educação superior: 1995 a 2015.** MEC. INEP. Brasília, 2015. Disponível em:<<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

BRASIL. **Relatório Síntese de Área – Pedagogia (Licenciatura).** ENADE 2017.SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, 2018. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Site oficial do Programa Bolsa Família e Bolsa Escola.** Disponível em:<<http://bolsa-familia.info/bolsa-escola.html>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

BRASIL. **Censo da Educação Superior.** Ministério da Educação, 2010. Brasília: INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

BRASIL. **Censo da Educação Superior.** Ministério da Educação, 2001. Brasília: INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 1 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

BRASIL. **Cadernos MARE da reforma do Estado.** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Vol. I. Reforma Gerencial de 1995. Brasília/DF, 1995. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp/reformagerencialde1995>>. Acesso: 3 mar. 2018.

BRASIL. **Edital nº 4, de 4 de dezembro de 1997**. Secretaria de Ensino Superior do Ministério de Educação – SESU/ MEC. Convoca as Instituições de Ensino Superior a apresentar propostas para as novas Diretrizes Curriculares dos cursos superiores, que serão elaboradas pelas Comissões de Especialistas da SESU/MEC. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Parecer CNE/CES nº 970 de 09 de novembro de 1999**. Brasília-DF. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer MEC/CNE nº 01 de 29 de janeiro de 1999**. Brasília-DF. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. **Portaria MEC nº 46 de 10 de setembro de 2005**. Brasília-DF. Disponível em:< <https://www.legisweb.com.br/legislacao>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 2/2005 de 16 de março de 2005**. Brasília-DF. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BRASIL. **O Inep na visão de seus pesquisadores**. Moraes, Jair Santana (Org.). ISBN 978-85-86260-87-2. Brasília-DF: INEP, 2008. (Coleção INEP 70 anos, v. 3, 121 p.) Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documentos>>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. **Lei 4.440/1964**. Institui o Salário Educação. Brasília-DF. Disponível em: <<http://portal.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CRPE). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Belo Horizonte, v. 1, n. 4. 1952.

BRASIL. **Glossário**. Navegando na História da Educação. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. INEP/MEC, Diretoria de Estatística Educacionais, Deed. **Censo da Educação Superior 2018**. Divulgação dos Resultados. Brasília - DF, 19, Setembro, 2019.

BRZEZINSKI, Iria. A questão da qualidade: exigência para a formação dos profissionais da educação sob a perspectiva da ANFOPE. **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 109- 130, jul./dez. 1996.

BRZEZINSKI, Iria. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores**. São Paulo: Papyrus, 2008.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos** (org.). São Paulo: Cortez, 2014.

BRZEZINSKI, Iria. Política de formação de professores a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei nº 9.394/1996. In: BRZEZINSKI, Iria. **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008, p.195-209.

BRZEZINSKI, Iria. Formação de profissionais do magistério na LDB/1996: a disputa entre projetos educacionais antagônicos. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) **LDB 1996 vinte anos depois: projetos educacionais em disputa**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 95-129.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Educação superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LBD**. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CALDERARO, Fábio. **Do milagre econômico à década perdida: a economia no governo militar, 2018**. Disponível em: <<https://www.acritica.com/blogs/artigos/posts/do-milagre-economico-a-decada-perdida-a-trajetoria-da-economia-no-governo-militar>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes; MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra; AFONSO, Lúcia Helena Rincon. **Os Pressupostos da Teoria Social de Marx na Perspectiva da Pesquisa Acadêmica**. In: PAIVA, Wilson Alves de (org.). Reflexões sobre o Método. Curitiba: CRV, 2017.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social e Sociedade. ISSN 0101-6628. n.112, p. 613-636, out./dez., 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. A universidade pública sob nova perspectiva. Marilena Chauí Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. **Revista Brasileira de Educação**, 2003. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **O que é ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 2006 (Coleção: Primeiros Passos; nº 13).

CHAUÍ, Marilena de Sousa. A Universidade Operacional. **Avaliação**: Revista da Avaliação do Ensino Superior. V. 4 n.3 (1999): Suplemento 1. Disponível em:<<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

CLÍMACO, Maria do Carmo. **Avaliação de Sistemas em Educação**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino superior no octênio FHC**. Educação e Sociedade. Campinas. v. 24, n. 82, p.37-61, abr. 2003. Disponível em:<<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica para as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação** – Revista da rede de avaliação institucional da educação superior. v. 8, n. 1, mar. 2003.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. **A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional.** (2004) Disponível em <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-avaliacao-da-educacao-superior>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995 – 2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação: revista da avaliação da educação superior**, v. 15, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/26656>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado.** Florianópolis: Insular, 2002.

DIRETORIA DE AVALIAÇÃO. **Guia de Orientações para Elaboração e Revisão de Itens e Questões de Múltipla Escolha.** Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.guia-de-elaboracao-de-itens-120804112623-phpp01\(3\).pdf](http://www.guia-de-elaboracao-de-itens-120804112623-phpp01(3).pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

DUCCI, María Angélica. El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional. In: **Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral: Situación Actual y Perspectivas**, 1. Montevideo: Cinterfor, 1997. Disponível em: <http://www.formacion_basada_competencia_laboral.pdf>. Acesso em: 12 de jul. 2020.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos CEBRAP**. ISSN 01013300. n. 88. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 7 ago. 2019.

FIRME, Theresa Penna. **Avaliação e aprimoramento curricular.** Brasília, 1980. (Série Ensino Regular, 16).

FRANCO, Julia Damazio de Barroso. **A autoregulação no mercado de capitais brasileiro.** Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/12009/12009.PDF>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FRAUCHES, Celso da Costa; FAGUNDES, Gustavo. **LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior**. 2. ed. Brasília: ILAPE, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**, 2004, 25/Abril: Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, I. (Org.). Metodologia da pesquisa educacional. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação institucional e acompanhamento de Instituições de Ensino Superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 21, p. 93-108, 2009. Disponível em:<<http://educa.fcc.org/pdf/eae/n21/n21a03.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2019.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, Pablo. (Orgs.) **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49. Disponível em:<<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 7 mai. 2019.

GERMANO, José Wellington. **A Educação no Estado Militar (1964-1985)**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOFMANN, Jussara. **Avaliação mediadora:** uma prática em construção da pré-escola à universidade. Porto Alegre: Mediação, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **A trajetória do Inep**. Disponível em:<<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018: Inep, 2019. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KUENZER, Acácia Zeneida; RODRIGUES, Marli de Fátima. As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia: uma expressão da epistemologia da prática. In: **Anais do XIII ENDIPE**, 2006. Pernambuco: ENDIPE, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LEITE, Denise; TUTIKIAN, Bernardo; HOLZ, Arno. (org.) **Avaliação e compromisso** – construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. As bases da Reforma Universitária da ditadura militar no Brasil. XV Encontro Regional de História, Ofício do Historiador: **Ensino & Pesquisa**. Anais do XV Encontro de História da ANPUH-Rio – ISBN 978-85-65957-00-7. FFP/UERJ, 2012. p. 01 Disponível em: <<http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/6629/1>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

LYS, Robert Evan Verhine; DANTAS, Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no ensino superior brasileiro. **Ensaio**: avaliação e política pública da educação. Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n52/a02v1452.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. Grupo de estudos e reforma do Ministério da Educação e Cultura: **relatório 2º**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1963.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação em educação: questões epistemológicas e práticas**. São Paulo: Cortez, 2018.

MANFREDI, Sílvia Maria. Editorial - Revista Especial - Competência, qualificação e trabalho. **Educação & Sociedade**. Ano XIX, nº 64, setembro, 1998a.

MAGNANI, Maria do Rosário Mortatti. **Testes ABC e a fundação de uma tradição: alfabetização sob medida**. p. 59-90. In MONARCHA, Carlos (org). Lourenço Filho: outros aspectos, mesma obra. Campinas: Mercado das Letras, 1997.

MANUAL AMIGOS DA ESCOLA. **Guia de Ação**. Instituto Faça Parte, 1999. Disponível em: <<http://download.globo.com/amigosdaescola/manual.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MARINHO ARAUJO, Claisy Marinho; RABELO, Mauro Luiz. Avaliação educacional: A abordagem por competências. **Avaliação**, 20(2), 443-466, 2015.

MARINHO ARAUJO, Claisy Marinho; RABELO, Mauro Luiz. Avaliação de perfil e de competências dos estudantes da educação superior no Brasil: a matriz de referência nas provas do ENADE. **Psicologia, Educação e Cultura**, XX, 9-26, 2016.

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARTINS, Lúcia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboço da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 1 ed. de Março de 1998 e 4ª reimp. Junho de 2005. São Paulo: Boitempo, 2005 [1848].

MELO, Adriana Almeida Sales de; SOUSA, Flávio Bezerra de. Mercado e a Educação no Governo Temer. **Germinal: Marxismo e educação em debate**. Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, ago. 2017. ISSN: 2175-5604. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21619/14336>>. Acesso em: 7 mai. 2019.

MELLO, Darlize Teixeira de. Os Testes ABC: avaliação da aprendizagem escolar nas décadas de 1930 a 1950. **Roteiro**, Joaçaba, v. 32, n. 2, p. 201-220, jul./dez., 2007.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes Escola Parque**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/escola-parque>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes PAIUB** (Programa de Avaliação Institucional). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/paiub-programa-de-avaliacao-institucional/>>. Acesso em: 11 out. 2019.

MENDONÇA, Ana Waleska; XAVIER, Libânia Nacif, organizadoras. **Por uma política de formação do magistério nacional: o INEP/MEC dos anos 1950/1960**. ISBN 978-85-86260-85-8. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. (Coleção Inep 70 anos, v. 1)

MERTENS, Leonard. **Competência laboral: sistemas, surgimento y modelos**. Montevideo: Cinterfor, 1996. Disponível em: <www.cinterfor.org.uy>. Acesso em: 12 jul. 2020.

MICHAELIS. **Dicionário on-line de Sociologia**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=patrimonialismo>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MOREIRA, Vital. **Autorregulação profissional e administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p.7-32, 1999.

MOTA JUNIOR, Willian Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137 – 1152, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 8 fev. 2020.

NOGUEIRA, Maria Alice; NOGUEIRA, Claudio Martins. **Bourdieu e a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **Avaliação e regulação da educação**: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Brasília: Liber Livro, 2012.

OLIVEIRA, Antonio Evaldo. **O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes da Educação Superior (ENADE) na percepção dos coordenadores de curso de licenciaturas da PUC-Goiás**: repercussões e resultados. (Tese de Doutorado). PPGE - PUC-GO. 2019. 163 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PACHECO, José Augusto. **Políticas educativas e o Neoliberalismo na educação**. Porto: Porto Editora, 2001.

PASQUINI, Juliana Tristão. Teoria da reprodução e do capital humano: possíveis interfaces em educação. **RACRE- Revista de Administração**. Espírito Santo do Pinhal-SP, v.17, n. 21, jan./dez. 2017.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O Materialismo Histórico Dialético e a Educação. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v.1, n.1, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/icse/v1n1/06.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2018.

PRERISSINOTO, Renato. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia e Política**. v. 22, n. 52 (2014). ISSN: 01044478. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39145/23997>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

PONTES NETO, José Augusto da Silva. Teoria da aprendizagem significativa de David Ausubel: perguntas e respostas. **Série-Estudos** - Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande-MS, n. 21, p.117-130, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/296/149>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

QUEIROZ, Kelli Consuelo Lima. Reforma gerencial, “Estado avaliador” e o Sistema Nacional de Avaliação da educação superior: qual o papel da regulação? **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n.1, p.89, jan./abr., 2018. Disponível em:<<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **Sobre o óbvio**. Marília: Lutas Anticapital, 2019.

ROBERTELLA, Luiz Carlos Amorim. **Terceirização**. Tendências em doutrina e jurisprudência. Revista Trabalho & Doutrina, São Paulo: 1999.

SALATA, André. Ensino superior no Brasil das últimas décadas, p.219-253.**Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 30, n. 2, mai./ago., 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v30n2/1809-4554-ts-30-02-219.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

SALTORATTO, Patrícia; GRUN, Roberto. Brasil: de Estado desenvolvimentista a Estado neoliberal. **Revista Nucleus**, v.3, n. 2, mai./nov. 2005.

SANTA ANA, Andréa Márcia. **Educação, Estado e poder**: o ensino médio em debate na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1962-1972). Marília, 2016.

SANTANA, Luiz Carlos. **Liberalismo, ensino e privatização**: um estudo a partir dos clássicos da economia política. 1996. 232p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em:<<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252292?>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SILVA, Nadiana Padilha da; BUZZO, Antonia Maria; SANTOS, Janaína Rojas; SILVA, João Paulo dos. **Terceirização**: vantagens e desvantagens para as organizações. Disponível em:<https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_48_1488488546.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SILVA, Marcus Vinicius Cesso da Silva; FERRAZ, Renato Ribeiro Nogueira. Aplicação do ENADE como ferramenta para avaliação do desempenho discente em um curso de Pedagogia. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 1, p. 74-89, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1968>>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação Estatal versus cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas/SP. v. 13, n. 3, nov. 2008. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/238480357>. Acesso em: 7 mar. 2018.

SGUISSARD, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, 27(96), p.1021-1056. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004 [2007].

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras**. Dourados/MS, v.4, n.11, p. 21-38, mai./ago. 2014. Disponível em:<<http://periodicos.furg.br/momento/article>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

SOARES FILHO, José. Serviço público: conceito, privatização. **Revista Jus et Fides**. Ano 2. n. 1, julho 2002. Disponível em:<<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4169/4169.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

SOUSA, Sandra Zakia. **Avaliações em larga escala e os desafios à qualidade educacional**. Roteiro, Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 309-314, jul./dez. 2011. Disponível em:<<http://AvaliacoEsEmLargaEscalaEOsDesafiosAQualidadeEducac.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2019.

TIBALLI, Elianda Figueiredo Arantes. **A participação dos intelectuais do CBPE na constituição do pensamento educacional brasileiro – 1955/1964**. Relatório de Pesquisa de Estágio Pós-doutoral. Período: abril de 2017 a abril de 2018. Universidade Federal do Paraná, 2018.

TEIXEIRA, Anísio. Discurso de posse do professor Anísio Teixeira no INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 46, p. 69-79, abr./jun., 1952.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à Filosofia da Educação**: a escola progressiva ou a transformação da escola. 6. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Cadernos de pesquisa Ritter dos Reis - vol. IV. Bases Teórico- Metodológicas da Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. 2. ed. Porto Alegre: Ritter dos Reis, 2001.

VEIGA, Cynthia. **História da educação**. São Paulo: Ática, 2007.

VELOSO, Fernando; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**. vol. 62, n. 2. Rio de Janeiro, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>>. Acesso em: 7 mai. 2019.

VIANNA, Heraldo Marelím. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

VIDAL, Diana Gonçalves; FARIA FILHO, Luciano Mendes de. História da educação no Brasil: a constituição histórica do campo (1880-1970). **Revista Brasileira de História**. v. 23, n. 45. São Paulo, jul. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01882003000100003>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

VILLAS BOAS, Benigna M. **A avaliação nos cursos de formação de profissionais da educação no DF**: confronto entre teoria e prática. Relatório de Pesquisa. UnB, 2000.

XAVIER, Libânia Nacif. **O Brasil como laboratório**: educação e ciências sociais no Projeto dos Centros Brasileiros de Pesquisas Educacionais (1950/1960). Bragança Paulista: Universidade São Francisco, 1999.

WEBER, Max. 1864-1920. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução por Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Silver. **Avaliação** - Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Raies. Volume: 9, n. 1 jan. 1996.