

## DAS INTENÇÕES FORMATIVAS DO SINAES À RACIONALIDADE NEOLIBERAL DA CONCORRÊNCIA

ALEX DE OLIVEIRA FERNANDES<sup>1</sup> 

SUZANA DOS SANTOS GOMES<sup>2</sup> 

**RESUMO:** Este artigo problematiza as transformações identificadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), entre 2004 e 2022, e a concepção neoliberal de qualidade de mercado que nele se tornou hegemônica, no contexto de mercantilização da educação superior. Para tanto, recorre-se ao conceito de neoliberalismo desenvolvido por Foucault (2008) e por Dardot e Laval (2016). A metodologia incluiu revisão de literatura, pesquisa bibliográfica e análise de documentos oficiais de abordagem qualitativa, análise sócio-histórica da avaliação (Afonso, 2009) e estudos críticos sobre as políticas avaliativas na educação superior. Como resultado, verificou-se que, ao priorizar o desempenho estudantil nas provas do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na definição de qualidade dos cursos de graduação, o Sinaes vem atuando como dispositivo da razão neoliberal – como difusor da racionalidade de mercado na educação superior –, criando subjetividades entre docentes e discentes ancoradas no princípio da concorrência.

**Palavras-chave:** Políticas de avaliação. Sinaes. Qualidade da educação. Neoliberalismo.

### FROM SINAES' FORMATIVE INTENTIONS TO THE NEOLIBERAL RATIONALITY OF THE CONCURRENCY

**ABSTRACT:** This paper problematizes the transformations identified in the Higher Education Evaluation National System (Sinaes) of Brazil, from 2004 to 2022, and to the neoliberal conception of market quality that has become hegemonic in this system, at the context of commodification of Higher Education. For such, we recur to the concept of neoliberalism developed by Foucault (2008) and by Dardot and Laval (2016). The methodology includes literature review, bibliographic research and analysis of official documents of qualitative approach, sociohistorical analysis of evaluation (Afonso, 2009) and critical studies about the evaluative policies in Higher Education. As a result, we verified that, by prioritize the student

1. Universidade Federal de Minas Gerais  – Grupo de Pesquisa-ação Universitátis – Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: alexoferndes@yahoo.com.br

2. Universidade Federal de Minas Gerais  – Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social – Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: suzanasgomes@fae.ufmg.br

**Editor de Seção:** Roberto Leher 

performance in the exams of Students Performance Nacional Exam (Enade) in the definition of quality of the undergraduate courses, Sinaes has been acting as a device for neoliberal reason – as a diffusor of the market rationality in Higher Education –, creating subjectivities among teachers and students based on the concurrence principle.

**Keywords:** Evaluation policies. Sinaes. Education Quality. Neoliberalism.

## DE LAS INTENCIONES FORMATIVAS DEL SINAES A LA RACIONALIDAD NEOLIBERAL DE LA CONCURRENCIA

**RESUMEN:** Este artículo problematiza a las transformaciones identificadas en el Sistema Nacional de Evaluación del Enseñanza Superior (Sinaes), entre 2004 y 2022, y la concepción neoliberal de cualidad de mercado que se ha tornado hegemónica en ese sistema, en el contexto de la mercantilización de la Enseñanza Superior. Por lo tanto, se recurre al concepto de neoliberalismo desarrollado por Foucault (2008) y por Dardot y Laval (2016). La metodología incluyó revisión de literatura, investigación bibliográfica y análisis de documentos oficiales de abordaje cualitativo, análisis socio-histórico de la evaluación (Afonso, 2009) y estudios críticos acerca de las políticas evaluativas en el Enseñanza Superior. Como resultado, se verificó que al priorizar el desempeño de los estudiantes en las pruebas del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade) en la definición de cualidad de las carreras de graduación, el Sinaes ven actuando como un dispositivo de la razón neoliberal, como difusor de la racionalidad de mercado en el Enseñanza Superior, creando subjetividades entre los docentes y discentes ancoradas en el principio de la concurrence.

**Palabras-clave:** Políticas de evaluación. Sinaes. Calidad de la educación. Neoliberalismo.

## Introdução

Este artigo apresenta análises oriundas de uma pesquisa mais ampla que buscou investigar o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) com o intuito de apreender e problematizar as transformações identificadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), no período compreendido entre 2004 e 2022. No contexto de mercantilização da educação superior, procurou-se problematizar a concepção de qualidade implementada pelo Sinaes nos cursos de graduação de Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas.

Com base na abordagem sócio-histórica da avaliação (Afonso, 2009) e em estudos críticos no campo da avaliação da educação superior (Dias Sobrinho, 2003, 2010), analisaram-se os nexos existentes entre as transformações observadas no Sinaes e a concepção neoliberal de qualidade de mercado estendida às políticas educacionais.

Os procedimentos metodológicos abrangem a revisão de literatura, a pesquisa bibliográfica e o exame de documentos oficiais de abordagem qualitativa (Alves-Mazzotti; Gewandsznajder, 1999; Bardin, 2009).

O processo de revisão de literatura incluiu a seleção e a leitura de artigos sobre avaliação na educação superior. A busca se deu por meio das seguintes categorias: Qualidade na Educação Superior, Sinaes, Enade, com recorte temporal entre 2004 e 2022. A análise da bibliografia escolhida permitiu contextualizar as políticas de

avaliação formuladas e implementadas no Brasil e identificar as tendências presentes em artigos sobre a qualidade na educação superior, o Sinaes e o Enade. Além disso, esse levantamento forneceu elementos importantes para compreender as mudanças no Sinaes ao longo do tempo e as tensões intrínsecas a esse processo.

A pesquisa bibliográfica abarcou estudos de referência no campo da avaliação na educação superior, em especial as publicações sobre políticas de regulação e avaliação desenvolvidas pelo Estado brasileiro a partir da década de 1990. Nesses estudos, destacam-se as contribuições de Afonso (2009); Barreyro (2008); Barroso (2005); Burlamaqui (2008); Costa, Oliveira e Gomes (2020); Dias Sobrinho (2003, 2010, 2013); Mancebo (2015); Maroy e Voisin (2013); Polidori (2009); Rothen e Santana (2018); Rothen *et al.* (2019); Silva Júnior (2017); Verhine e Freitas (2012); Verhine (2015); e Fernandes e Gomes (2022).

Para a análise das concepções de qualidade presentes no campo da educação, adotaram-se ainda, além dos autores mencionados, Dourado e Oliveira (2009); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Enguita (2015); Gentili e Silva (2015); Lessard e Carpentier (2016); e Rothen *et al.* (2019).

As análises das relações entre o neoliberalismo e a educação foram embasadas nos estudos críticos desenvolvidos por Brown (2019), Dardot e Laval (2016), Foucault (2008), Harvey (2008), Sandel (2020), e Singer e Loureiro (2016).

Já para a pesquisa documental, priorizou-se o material produzido sobre o Sinaes e o Enade entre 2004, ano da criação do exame, e 2022. Destacam-se a legislação referente ao Sinaes, às leis, às portarias e aos decretos emitidos pelo Ministério da Educação (MEC); além dos relatórios técnicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o Enade, incluindo as provas de História aplicadas nos anos de 2005, 2008, 2011, 2014, 2017 e 2021, os manuais do exame publicados nessas cinco edições, os relatórios-síntese do curso de História e os questionários dos estudantes elaborados pelo Inep entre 2005 e 2021.

A pesquisa que deu origem a este artigo privilegiou a documentação do Enade do curso de História, incluindo os relatórios do Enade das edições de 2005, 2008, 2011, 2014, 2017 e 2021. A edição prevista para 2020 foi realizada apenas no final de 2021, em função da pandemia causada pela covid-19. Na pesquisa, optou-se pelo curso de História devido à formação e ao campo de atuação de um dos pesquisadores e, também, à intenção de se realizar uma análise mais detalhada da documentação de todas as edições do Enade de forma comparativa, o que foi facilitado pela escolha de um único curso.

O estudo da referida documentação acerca do Sinaes e do Enade, combinado com os referenciais teóricos adotados na investigação, viabilizou compreender as transformações do Sinaes ao longo do tempo e as concepções de qualidade identificadas nesse sistema.

Nesse sentido, este artigo está organizado em sete seções. A primeira seção contextualiza o processo de mercantilização da educação superior no Brasil, intensificado na década de 1990, o qual visou atender às mudanças contemporâneas ocorridas no sistema capitalista.

Na segunda seção, discute-se o conceito de neoliberalismo – com base nos estudos de Foucault (2008) e Dardot e Laval (2016) – e a contextualização das reformas educacionais realizadas a partir da década de 1980, sob inspiração do neoliberalismo.

Na terceira seção, apresenta-se o processo de formulação e implementação do Sinaes entre 2004 e 2007, com destaque para as intenções, os objetivos e as finalidades desse sistema de avaliação da educação superior.

A quarta seção descreve o processo de reformulação do Sinaes ocorrido a partir de 2007, com a criação de indicadores de qualidade que afastaram esse sistema da concepção de avaliação que lhe deu origem.

Na quinta seção, são descritos os procedimentos institucionais para reconhecer a qualidade da educação superior no Brasil e o papel dos órgãos que atuam de forma conjunta no processo de regulamentação, avaliação e supervisão dos cursos das IES.

Intenciona-se, na sexta seção, problematizar a concepção de qualidade de mercado instituída pelo Sinaes na educação superior, por meio dos indicadores que aproximam esse sistema da perspectiva neoliberal de educação.

A sétima seção indica e problematiza as relações e as associações existentes entre os indicadores da qualidade do Sinaes, com destaque para a supervalorização do Enade na definição da qualidade dos cursos de graduação e para a concepção neoliberal de educação que visa estabelecer a racionalidade da concorrência na educação superior.

Conclui-se este artigo identificando os principais resultados obtidos no estudo.

## A Mercantilização da Educação Superior no Brasil

A mercantilização da educação superior tem sido compreendida como um processo de transformação da educação em mercadoria manipulada de acordo com seu valor de troca a serviço da acumulação de capital. Para Mancebo (2015) e Silva Júnior (2017), o processo de mercantilização da educação superior se dá no conjunto de mudanças ocorridas no capitalismo.

A partir da crise da década de 1970, o capitalismo iniciou a construção de “novas configurações” adotando “soluções” ortodoxas do neoliberalismo. Entre elas, salientam-se o barateamento da mão de obra por meio da reestruturação dos processos de trabalho; a flexibilização do trabalho e da produção de mercadorias; a desregulamentação da economia, abrindo espaço para as políticas de ajuste fiscal; as privatizações; e a transferência acelerada dos serviços públicos para a esfera privada (Mancebo, 2015; Silva Júnior, 2017).

A reestruturação do capitalismo impôs uma agenda internacional de reformas a serem implementadas pelo Estado que, no Brasil, se iniciaram na década de 1980 e se intensificaram nas décadas seguintes. Nesse processo, destaca-se a reforma administrativa concebida pelo então ministro da Administração Federal e Reforma de Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, em 1996, anunciada com o objetivo de estabelecer o controle da administração pública, de promover o “enxugamento” do Estado<sup>1</sup> e de tornar os resultados das políticas mais eficientes com a adoção de princípios gerenciais (Galvão, 2007).

Sob a influência das agências internacionais – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, a reforma gerencialista do Estado, realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e mantida nos governos subsequentes até os dias atuais, produziu a matriz política, teórica e ideológica para a reforma das demais instituições (Mancebo, 2015).

A reestruturação e as transformações do capitalismo impostas ao Estado brasileiro nortearam o processo de expansão da educação superior verificada a partir da década de 1990, conforme os dados da Tabela 1.

Verifica-se na Tabela 1, quanto à quantidade de IES, que, no governo FHC (1995-2002), houve uma pequena retração das instituições públicas de cerca de 7%, enquanto as IES privadas mais que dobraram, passando de 684 para 1.442. No governo Lula (2003-2010), houve cerca de 34% de aumento das IES públicas; já as privadas cresceram 27%, passando de 1.653 para 2.100. No período referente ao governo Dilma (2011-2016), manteve-se a expansão da oferta da educação superior em torno de 4% nas IES públicas e em 11% nas privadas. O período entre 2017 e 2022 registrou um crescimento das IES públicas em torno de 5,41%, e nas privadas esse aumento foi de aproximadamente 8,15%. Constata-se que entre 1995 e 2022 a expansão das IES públicas se deu em torno de 45%, enquanto as privadas registraram crescimento próximo a 240%.

Em relação ao total de matrículas na educação superior entre 1995 e 2022, a Tabela 1 mostra um aumento de cerca de 436,17%, sendo que nas IES públicas esse crescimento foi de cerca de 196,76%, enquanto nas

**Tabela 1.** Números de IES no Brasil e matrículas entre 1995 e 2022, por categoria administrativa (pública x privada).<sup>2</sup>

| Ano  | Quantidade de IES |         |       | Quantidade de matrículas |           |           |
|------|-------------------|---------|-------|--------------------------|-----------|-----------|
|      | Pública           | Privada | Total | Pública                  | Privada   | Total     |
| 1995 | 210               | 684     | 898   | 700.540                  | 1.059.163 | 1.759.703 |
| 2002 | 195               | 1.442   | 1637  | 1.051.652                | 2.428.258 | 3.479.913 |
| 2003 | 207               | 1.652   | 1859  | 1.136.370                | 2.750.652 | 3.887.022 |
| 2010 | 278               | 2.100   | 2378  | 1.461.696                | 3.987.424 | 5.449.120 |
| 2011 | 284               | 2.081   | 2365  | 1.595.391                | 4.151.371 | 5.746.762 |
| 2016 | 296               | 2.111   | 2.407 | 1.990.078                | 6.058.623 | 8.052.254 |
| 2017 | 296               | 2.152   | 2.448 | 2.045.356                | 6.241.307 | 8.286.663 |
| 2018 | 299               | 2.238   | 2.537 | 2.077.481                | 6.373.274 | 8.451.748 |
| 2019 | 302               | 2.306   | 2.608 | 2.080.146                | 6.523.678 | 8.603.824 |
| 2022 | 312               | 2.283   | 2.595 | 2.076.517                | 7.367.080 | 9.444.116 |

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

privadas foi de aproximadamente 595%. Portanto, a significativa expansão de matrículas na educação superior no período registrado na tabela se deu, prioritariamente, por via das instituições privadas, evidenciando a opção privatista do modelo brasileiro de educação superior (Dias Sobrinho, 2010, 2013; Mancebo, 2015).

Esse processo de expansão promoveu mudanças quantitativas e qualitativas na educação superior, com destaque para as finalidades e os objetivos mercadológicos absorvidos na educação. Dias Sobrinho (2010, 2013) observou que a opção pela expansão privada da educação superior trouxe como consequência uma diversificação no atendimento que obedece à lógica empresarial, aprofundando a tendência de transformar a educação num grande negócio a ser comercializado no mercado capitalista, incluindo a alteração na concepção de estudantes para clientes consumidores. Esse processo promove o fortalecimento das relações capitalistas no interior das IES, que passam a reproduzir relações sociais de tipo neoliberais, como a concorrência, a competitividade, o ranqueamento e a meritocracia. São mudanças que aproximam as IES públicas e privadas das práticas instrumentais e utilitaristas defendidas na agenda neoliberal para a educação, distanciando-a da reflexão crítica de potencial emancipadora (Dias Sobrinho, 2013).

Portanto, a mercantilização da educação superior vem ressignificando os objetivos e as finalidades da educação com o fortalecimento da iniciativa privada. Como desdobramento desse processo, verificam-se: a criação de grandes conglomerados, com as incorporações de pequenas instituições por grandes organizações, que passaram a ter o controle do mercado da educação superior do Brasil; a financeirização, com a entrada dos grandes conglomerados na Bolsa de Valores; e a internacionalização, com a participação de capital estrangeiro nas mantenedoras ou nas empresas educacionais, e que remete à desnacionalização da educação no país (Mancebo, 2015; Silva Júnior, 2017).

Além das transformações estruturais, impostas à educação superior, o neoliberalismo oferece uma racionalidade, uma forma de governança que cria discursos e subjetividades favoráveis à concepção mercadológica de educação. Nesse processo, interessa-nos verificar em que medida a “racionalidade neoliberal”, definida inicialmente por Foucault (2008), estaria sendo absorvida nos programas de avaliação implementados pelo Estado brasileiro e como eles, especialmente o Enade, têm contribuído para criar um “regime de verdade” ao definirem a qualidade dos cursos e das instituições com base nos resultados dos estudantes nos testes padronizados.

Nas seções seguintes, priorizar-se-ão as similaridades discursivas e de procedimentos entre a racionalidade neoliberal e as políticas de avaliação que favorecem o processo de mercantilização da educação superior.

## Neoliberalismo e as Políticas de Avaliação na Educação

A abordagem sociológica da avaliação (Afonso, 2009) oferece subsídios teórico-metodológicos para compreender os nexos entre o Sinaes e as ideias neoliberais adotadas nas reformas de Estado a partir da década de 1990, quando as políticas de avaliação na educação superior foram implementadas no Brasil.

As políticas de avaliação na educação superior no Brasil estão inseridas num contexto global, no movimento de “convergência cultural”, impulsionado por agências internacionais em busca da padronização de estruturas e práticas educativas levadas adiante para diferentes países (Afonso, 2009). Na condição de país emergente, de economia dependente, o Estado brasileiro promoveu reformas em todos os níveis da educação, inspirado nas orientações das agências internacionais sob influência das ideias neoliberais (Singer; Loureiro, 2016).

Há muitos desafios na definição conceitual do neoliberalismo, uma vez que o conceito varia em função de interesses e concepções teóricas e políticas de autores ligados a paradigmas ou a diferentes campos de conhecimento. Para este artigo, optou-se pela noção apresentada por estudos identificados como marxistas ou neomarxistas (Harvey, 2008; Dardot; Laval, 2016) e por aqueles desenvolvidos por Foucault (2008), além de autores que buscaram analisar o neoliberalismo, considerando as tradições de pensamento crítico e as interfaces entre neoliberalismo e educação (Afonso, 2009).

De acordo com Foucault (2008) e Brown (2019), o termo “neoliberalismo” foi cunhado no Colóquio Walter Lippmann, em 1938, numa reunião de acadêmicos, que lançou as bases político-intelectuais daquilo que, uma década depois, seria apresentado no congresso “Mont Pelerin Society”, em 1947, como pensamento neoliberal. Esse congresso internacional reuniu nomes como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, Karl Popper, entre outros defensores da reformulação do liberalismo, diante das ameaças e das contradições observadas na sociedade capitalista (Harvey, 2008).

Esse encontro deu origem a um conjunto de ideias contrárias às formas de intervenção do Estado na sociedade, as quais tiveram ampla aceitação até a década de 1970. Harvey (2008) conta que, no pós-Segunda Guerra Mundial, emergiu a ideia de um Estado com poder de intervenção em busca da correção dos desequilíbrios promovidos pelo mercado. Entretanto, esse modelo de Estado de Bem-Estar Social sofreu inúmeras críticas a partir da década de 1970, devido à crise do capitalismo evidenciada nos altos índices de desemprego, na inflação e nas crises fiscais, desencadeando o que Harvey chama de “fase global de estagflação que duraria por boa parte dos anos 1970” (Harvey, 2008, p. 22).

Em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo surgiu como “teoria das práticas políticas e econômicas”, defendendo a ideia de que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido “no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio” (Harvey, 2008, p. 12).

Os estudos sobre o neoliberalismo desenvolvidos por Foucault (2008), Dardot e Laval (2016) e Brown (2019) enfatizam, além dos aspectos políticos e econômicos, os desdobramentos das ideias neoliberais na formação de governos, sujeitos e subjetividades comprometidas com a competitividade e a concorrência empresarial estendidas a todas as esferas sociais, incluindo as universidades e as escolas.

O neoliberalismo em Foucault (2008) é apresentado como uma “governamentalidade”, uma “razão” ou um “princípio de racionalidade” que fazem do controle do mercado, mais especificamente da concorrência, um elemento regulador de toda a sociedade. Nessa concepção, o Estado atua por meio de regimes reguladores com o intuito de garantir a concorrência não apenas na esfera econômica, mas em todas as relações sociais: Estado, família, escola, direito, prisões, saúde; enfim, estender a perspectiva econômica de vida também para áreas além da economia. Nas palavras de Foucault, a arte neoliberal de governo busca “normalizar e disciplinar

a sociedade a partir do valor e da forma mercantis” (Foucault, 2008, p. 201), ou “o que os neoliberais querem instaurar não é a sociedade das trocas mercantis, mas os mecanismos de concorrência” (Foucault, 2008, p. 202).

Esse princípio da concorrência empresarial é incorporado ao Estado, que atua no sentido de expandi-lo a outras instituições, criando as condições de “poder enformador de toda sociedade” (Foucault, 2008, p. 242). Sendo assim, o neoliberalismo teria promovido a generalização da *forma empresa* para outras relações sociais. Os indivíduos passaram a ser compreendidos como seres portadores de competências, de capital humano que produz renda ou que é remunerado por renda em função da atividade realizada.

A interpretação de Foucault permite entender os nexos existentes entre o neoliberalismo e as reformas educacionais, mais especificamente a importância adquirida pela avaliação na agenda internacional das políticas públicas, que orientam a formulação das políticas de avaliação implementadas no Brasil a partir da década de 1990.

A radicalização da *forma empresa* para todo corpo social estaria presente nas reformas educacionais promovidas pelo Estado neoliberal em diferentes países, contribuindo, assim, para práticas/regimes de verdade que formam um “dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-o à demarcação do verdadeiro e do falso” (Foucault, 2008, p. 333), do eficiente e não eficiente, do eficaz e não eficaz, da qualidade e não qualidade (Dardot; Laval, 2016).

Em outros termos, essa ética empresarial que contribuiu para reformular o liberalismo, dando origem à nova arte de governo, razão neoliberal ou “governamentalidade”, é absorvida pelas reformas educacionais também na educação superior. A compreensão do indivíduo empresário de si mesmo, possuidor de capital competência que o potencializa na concorrência em busca de renda, teria sido absorvida pelas reformas educacionais, reformas curriculares e pela valorização das avaliações que têm passado a aferir as competências dos estudantes como principal critério para definir a qualidade educacional.

Sendo assim, os Estados visam orientar as condutas, criando uma concorrência generalizada entre sujeitos que estão inseridos no campo de concorrência regional e mundial que os leva a agir dessa forma (Dardot; Laval, 2016). Percebe-se, portanto, que o Estado cumpre a função de auxiliar o mercado na difusão do princípio da concorrência, seja interiorizando a governamentalidade em suas instituições, seja difundindo-a por outras esferas sociais. Com isso, criam-se condições para formar subjetividades amparadas no princípio geral da concorrência.

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

O pensamento dos autores estimula uma análise crítica, a fim de verificar uma possível associação entre essa governamentalidade neoliberal e o quadro normativo instituído pelo Sinaes, em especial pelo Enade, que atua como dispositivo orientador privilegiado na definição da qualidade dos cursos de graduação nas IES. Ao estabelecer critérios de qualidade com base nos resultados dos estudantes em testes padronizados, criando ranqueamento entre cursos e instituições, o Enade atua como dispositivo a serviço dessa governamentalidade neoliberal. E tais dispositivos ganham conotações especiais no Estado avaliador, que na educação está sob a concepção neoliberal de sociedade.

O Estado avaliador surgiu em governos neoliberais conservadores nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos anos 1980, e passou a ser estimulado pelas agências internacionais como sinônimo de modernização do Estado: *New Public Management* (Afonso, 2009; Barroso, 2005).

A Nova Gestão Pública (Maroy; Voisin, 2013), forjada no modelo de Estado avaliador de inspiração neoliberal, atribui importância à avaliação com destaque para as suas seguintes funções: 1) primária (seleção

dos indivíduos, controle administrativo e gestão produtivista do sistema): fortalece a meritocracia (uso de termos eficiência e eficácia) e fomenta a competição entre as escolas; 2) secundária: promove homogeneidade cultural, mediante padronização de avaliação, currículo e expectativas de aprendizagem medidas por meio de provas e exames; 3) terciária: serve para objetivos políticos retóricos. Propaganda das possíveis virtualidades da avaliação quer para melhorar a informação sobre o sistema educativo, quer para justificar uma pretensa mobilidade social, quer, inclusive, para promover a motivação individual (Afonso, 2009).

O Estado avaliador apresenta ainda como característica a ideia de responsabilização dos indivíduos, ou mais precisamente o que, na literatura especializada, é denominado de *accountability* (Afonso, 2009; Barroso, 2005, Maroy; Voisin, 2013).

Nessa lógica neoliberal, atribui-se uma visão simplista aos processos de ensino e aprendizagem e ao papel do professor, geralmente excluído das reformas, com o empobrecimento dos debates acerca da avaliação exclusivamente preocupada com os resultados observáveis em testes.

É nesse contexto de hegemonia dos princípios neoliberais utilizados como referência para reformulação dos Estados que as políticas de avaliação na educação superior se desenvolvem no Brasil. A necessidade de um sistema nacional de avaliação para aferir a qualidade da educação superior passou a fazer parte dos debates dos formuladores das políticas públicas e de especialistas no campo da avaliação a partir da década de 1980, culminando no Exame Nacional de Cursos – mais conhecido como Provão – na década de 1990 e no Sinaes, em 2004. Essas políticas de avaliação se inserem na agenda estimulada pelos organismos internacionais, sob forte influência da governamentalidade neoliberal, que têm na avaliação um vetor de modernização do Estado e das políticas educacionais. Portanto, o Estado avaliador personifica a racionalidade neoliberal da concorrência, estimulando as IES a alcançarem a qualidade educacional previamente estabelecida por meio de indicadores de mercado que integram os sistemas de avaliação.

## Formulação e Implementação do Sinaes 2004-2007

O Sinaes foi implantado pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de criar um sistema nacional de avaliação capaz de oferecer um diagnóstico sobre as IES, os cursos e a aprendizagem dos estudantes. Nos documentos oficiais, ele é apresentado como um sistema de avaliação apto a combinar as concepções emancipatória e regulatória de avaliação para fortalecer a autonomia universitária (Brasil, 2003, 2004, 2006, 2009).

A análise da documentação do Sinaes evidencia que esse sistema surgiu do esforço de combinar elementos de modelos distintos de avaliação, integrando três modalidades delas: 1) avaliação das IES em duas etapas – autoavaliação: coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA); e avaliação externa: realizada pelas comissões designadas pelo MEC/Inep –; 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) com visitas in loco de comissões externas; 3) avaliação do desempenho de estudantes, por meio do Enade (Brasil, 2003, 2004).

Para a avaliação das IES, o Sinaes implementou dez dimensões institucionais, envolvendo o processo de autoavaliação institucional e a avaliação externa. E para a avaliação dos cursos, priorizou três dimensões: 1) Organização Didático-Pedagógica; 2) Perfil do Corpo Docente; 3) Instalações Físicas.

Além dessas duas modalidades, o Sinaes instituiu a avaliação dos estudantes por meio do Enade, exame criado para avaliar os cursos de graduação por meio da verificação das competências, das habilidades e dos conhecimentos desenvolvidos pelos estudantes. O Enade pretende aferir o desempenho dos estudantes no que se refere ao uso, à síntese e à integração de conhecimentos adquiridos ao longo do

curso, possibilitando ainda avaliar comparativamente a formação oferecida pelas IES aos estudantes das respectivas áreas avaliadas (Brasil, 2004).

Os estudos no campo da avaliação, assim como a análise dos documentos acerca do Sinaes, demonstram que esse sistema nasceu sob uma concepção diferente dos exames que o antecederam, visando, inclusive, superar aquela tecnicista, fragmentada, pragmática e limitadora do Provão (Barreyro, 2008; Costa; Oliveira; Gomes, 2020; Dias Sobrinho, 2010, 2013). Conforme Dias Sobrinho (2010), em contraposição a uma concepção restrita de avaliação, o Sinaes buscou integrar as diversas etapas e modalidades da avaliação, assim como os diversos instrumentos, o que teria dado a ele características de uma avaliação formativa, global e integradora.

No contexto de formulação do Sinaes, havia muitas críticas ao Provão, especialmente quanto à sobreposição dos indicadores de desempenho estudantil, de curso e de instituições. Então, a fim de superar as limitações do Provão, seus proponentes buscaram integrar aspectos quantitativos e qualitativos (Fernandes; Gomes, 2022; Costa; Oliveira; Gomes, 2020; Dias Sobrinho, 2010).

Portanto, havia um desejo entre os formuladores do Sinaes de que esse sistema superasse o modelo mercadológico de avaliação defendido no Provão. Entretanto, apesar das intencionalidades anunciadas na documentação do Sinaes, na prática a tentativa de conciliar a visão emancipatória da avaliação com a visão regulatória tornou o sistema ambíguo em relação aos procedimentos adotados e ao papel exercido pela avaliação (Rothen; Santana, 2018).

Assim, torna-se necessário problematizar em que medida a concepção de avaliação global, integradora, formativa e crítica que esteve presente na formulação inicial do Sinaes se manteve nas políticas ao longo do tempo.

## Reformulações no Sinaes e os Indicadores de Qualidade de Mercado a Partir de 2007

O Sinaes passou por mudanças significativas, as quais afastaram esse sistema da concepção de avaliação que lhe deu origem. Entre essas mudanças, destaca-se a criação de três indicadores de qualidade: o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

O IDD é um indicador de qualidade que visa mensurar o valor agregado pelo curso na formação dos estudantes concluintes. Para tal, considera o desempenho dos estudantes no Enade e no Enem como medida *proxy* (aproximação) das suas características de desenvolvimento, ao ingressar no curso de graduação avaliado. Ou seja, esse indicador tem a pretensão de avaliar a capacidade dos cursos em adicionar competências aos estudantes a partir do acúmulo de informações com que esses iniciam seus estudos.

O CPC é outro indicador de qualidade dos cursos de graduação adotado no Sinaes. Seu cálculo leva em conta, além dos resultados do Enade, o valor agregado pelo processo formativo e em insumos referentes às condições de oferta: corpo docente, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos dos cursos das IES. Para esse cálculo, esse indicador atribui conceito aos cursos de graduação que variam de 1 a 5, exceto para aqueles sem informação suficiente para o cálculo, que recebem o registro “sem conceito”.

O CPC surgiu com a intencionalidade de combinar indicadores que contemplassem tanto os insumos de um curso quanto os seus resultados. Dessa forma, referentes aos insumos, foram identificados quatro indicadores: 1) infraestrutura e instalações físicas do curso (na avaliação dos estudantes); 2) recursos didático-pedagógicos (na avaliação dos estudantes); 3) titulação do corpo docente (porcentagem de doutores);

4) regime de trabalho do corpo docente (porcentagem não horistas) (Verhine, 2015). Já os indicadores de resultados foram os conceitos Enade e IDD. O valor para cada indicador foi determinado matematicamente, priorizando o peso referente aos resultados (70%), ficando o peso dos insumos com apenas 30%. O percentual de desempenho é predominante na composição do CPC, o que acabou gerando tensões no campo da avaliação advindas de inúmeras críticas à opção do MEC por priorizar o Enade, um exame de desempenho estudantil, em detrimento dos insumos.

O IGC é outro indicador de qualidade das IES adotado pelo Inep. Seu cálculo é realizado anualmente e leva em conta indicadores dos cursos de graduação (CPC) e dos programas de pós-graduação atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Por meio do IGC, cada IES recebe, de forma sintetizada, a qualidade de todos os cursos de graduação, de mestrado e de doutorado (Brasil, 2009).

Com uma concepção crítica a essas mudanças instituídas em 2007 no Sinaes, a partir dos indicadores de qualidade, Dias Sobrinho (2010, 2013) aponta a necessidade de distinguir avaliação para regulação e avaliação para fins educacionais. Segundo o autor, a avaliação para regulação tende a focalizar resultados e produtos e apresenta uma tendência quantitativa em busca de informações em larga escala que são mensuráveis, comparáveis e padronizadas. Já a avaliação para fins educacionais valoriza, prioritariamente, os processos educativos e tende a ser de natureza qualitativa, com função formativa, uma vez que fornece informações para a tomada de decisões no nível da instituição e dos cursos.

As mudanças observadas no Sinaes, a partir de 2007, evidenciam a sobreposição da concepção regulatória de avaliação, em detrimento da sua concepção formativa. Essas mudanças foram impulsionadas pelo setor privado mercantil, que atuou pressionando o MEC e os órgãos que conjuntamente atuam na definição da qualidade dos cursos e das Instituições de Educação Superior.

Em estudo realizado sobre a documentação legal do Sinaes produzida pelo Estado nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e início do governo Bolsonaro (2019-2022), Costa, Oliveira e Gomes (2020) identificaram dois momentos distintos em relação à regulação e à regulamentação produzida nesses períodos. O primeiro momento refere-se às políticas de avaliação que emergiram durante o governo Lula com o Sinaes e que estão associadas a uma maior centralização da regulação e da regulamentação na esfera federal; ou seja, nessa ocasião o Estado atuou como principal agente regulador, com “ênfase em critérios e processos de controle de qualidade” (Costa; Oliveira; Gomes, 2020, p. 3). O segundo momento teria se iniciado a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, caracterizado por uma tensão na perspectiva reguladora devido a interesses privados que foram ganhando mais representatividade nos órgãos federais, como o Inep, a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes) e as secretarias integradas ao MEC. De acordo com esses autores, sob interesses privatistas, esses órgãos assumiram a responsabilidade de implantar mudanças orientadas pela flexibilização e pela facilitação da expansão privada. Essas transformações, iniciadas no governo Dilma, se intensificaram nos governos Temer e Bolsonaro, responsáveis por alterações legais e normativas com critérios mais flexíveis e facilitadores da expansão e do aumento do lucro das IES privadas. Dessa forma, o Sinaes vem sendo transformado, perdendo sua concepção original e caminhando no sentido de um sistema de autorregulação que atende aos interesses de mercado, “reduzindo a ação do governo federal nos processos de regulação e supervisão” (Costa; Oliveira; Gomes, 2020, p. 3).

O setor privado vem pressionando as agências reguladoras da Educação Superior com o intuito de valorizar os indicadores de qualidade ancorados na lógica empresarial: “eficácia” (atingir as metas estabelecidas), “eficiência” (otimizar o uso dos recursos), “efetividade” (considerar os resultados sociais do serviço), “equidade” (minimizar o impacto das origens sociais no desempenho) e “satisfação” (relacionar expectativas e satisfação dos segmentos interessados) (Borges, 2018). Como exemplos dessa pressão,

destacam-se a atuação da imprensa<sup>3</sup>, e os relatórios emitidos pelas agências internacionais<sup>4</sup> e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Por exemplo, como órgão de controle externo, o TCU realizou, em 2017, uma auditoria questionando a credibilidade do Sinaes. O relatório do TCU teve ampla divulgação na imprensa, com ênfase para a sugestão de criação e aperfeiçoamento de indicadores que avaliem produtos e resultados, como a progressão dos egressos no mercado de trabalho (Gonçalves, 2021).

Nas seções seguintes, destacar-se-á a concepção de qualidade de mercado que se tornou hegemônica nas políticas educacionais de avaliação.

## O Sinaes e o Processo de Definição de Qualidade na Educação Superior

Desde a implantação do Sinaes, em 2004, ocorreram várias alterações na legislação referente à regulação da educação superior. A partir de 2016, as mudanças evidenciam a tendência de diminuir o papel do Estado na regulação e na supervisão das IES e atendem à perspectiva mercadológica da autorregulação defendida pelos interesses de mercado, das IES privadas e dos investidores no setor educacional, incluindo grupos transnacionais (Costa; Oliveira; Gomes, 2020).

Apesar das mudanças recentes no Sinaes, os procedimentos institucionais para reconhecer a qualidade da educação superior no Brasil continuam passando pelos processos de autorização, credenciamento, credenciamento e avaliação das IES, conforme previsto no início de sua implementação em 2004. A responsabilidade pelo fornecimento e pela regulamentação da educação superior é compartilhada entre o governo federal, as unidades federativas (26 estados e o Distrito Federal) e os municípios.

O MEC, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), é responsável por regular o sistema federal de educação superior constituído pelas instituições públicas federais (110) e por todas as IES particulares (2.306). Dessa forma, das 2.608 IES existentes no Brasil no ano de 2019, 2.416 estavam sob a responsabilidade do MEC, o que corresponde a 92,6% delas. As IES estaduais (132) e municipais (60) ficam sob a tutela dos estados (Brasil, 2019).

O Censo de 2019 registrou que 75,8% do total de matrículas na educação superior estão em instituições privadas e 24,2%, em públicas. Portanto, em 2019, cerca de 91,3% das matrículas da graduação (7.858.932) estavam sob a responsabilidade regulatória do governo federal (Brasil, 2019). O MEC financia, orienta, regula, supervisiona e define a qualidade do sistema universitário federal por meio de diversas secretarias e órgãos parceiros.

A definição institucional de qualidade da educação superior é resultado da atuação conjunta de diversos órgãos – incluindo a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), a Seres, o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Conaes e o Inep – que atuam na regulamentação, avaliação e supervisão da educação superior (Brasil, 2017a).

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

O período de validade do credenciamento autorizado pela Seres varia de acordo com a organização da instituição e com o índice de qualidade institucional concedido a ela. As universidades e os centros universitários são credenciados a cada oito ou dez anos; as faculdades, no período máximo de cinco anos. Esse processo de credenciamento e credenciamento é de responsabilidade da Seres, que autoriza, reconhece

e renova o reconhecimento dos cursos de graduação, levando em consideração os resultados das avaliações do Sinaes realizadas pelo Inep (Brasil, 2017a).

Com a organização do Inep, as três avaliações do Sinaes (institucional, de cursos e de aprendizagem dos estudantes) oferecem condições para a continuidade de funcionamento das IES e dos cursos de graduação. De forma sintetizada, pode-se afirmar que as mudanças promovidas no Sinaes pelo Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017<sup>5</sup>, simplificaram os processos administrativos relacionados ao credenciamento, instituindo um novo ciclo de monitoramento da qualidade das IES e de seus cursos.

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

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

Verifica-se, dessa forma, a centralidade do Sinaes no processo institucional de qualidade da educação superior. Além de condicionar os processos de credenciamento dos cursos, por meio do CPC, as instituições recebem uma pontuação do IGC, outro indicador de qualidade integrante do Sinaes.

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

De acordo com o relatório da OCDE (2018), o Brasil é o único exemplo, entre os 38 países-membros dessa organização, de um sistema de educação superior que se baseia na avaliação externa de resultados de aprendizagem dos estudantes em seu modelo regulatório de supervisão e de garantia de qualidade. Desse processo de regulação emerge uma concepção de educação que associa a qualidade das IES e de seus cursos a resultados alcançados nos indicadores do Sinaes – Enade, CPC, IGC –, com destaque para a performance dos estudantes no Enade.

Na próxima seção, apresentam-se as análises acerca da concepção de qualidade que o Sinaes instituiu na educação superior, por meio dos indicadores que aproximam esse sistema da perspectiva neoliberal de educação.

## A Qualidade de Mercado Identificada no Sinaes

Os estudos sobre a qualidade na educação demonstram que o Estado atua na implementação de políticas avaliativas com o intuito de aferir a qualidade dos cursos e das instituições educacionais. De acordo com Enguita (2015), a concepção neoliberal de qualidade de mercado ganhou força nos organismos internacionais, convertendo-se numa agenda global para a educação. Gentili e Silva (2015) corroboram esse histórico acrescentando que, no final dos anos 1980 e, principalmente, na década de 1990, o discurso da qualidade referente ao campo educacional tornou-se hegemônico na América Latina como contraface do discurso da democratização.

O discurso de qualidade, fomentado pelos organismos multilaterais, integra um projeto educacional neoliberal de educação que influencia fortemente as políticas de educação no Brasil. Esse discurso secundariza noções como democracia, igualdade e justiça social e prioriza as noções de produtividade, de eficiência e qualidade e de concorrência, colocadas como condições para acessar a modernidade do mundo globalizado (Silva, 2015).

Igualmente, Lessard e Carpentier (2016) observaram mudanças nos “referenciais de políticas” que subsidiaram as reformas na educação responsáveis por distintas concepções de qualidade. Segundo os autores, a partir da década de 1990, a “nova governança” advinda da racionalidade empresarial foi internacionalizada por meio dos relatórios dos organismos mundiais, com destaque para o Banco Mundial e a OCDE, fortalecendo uma visão na qual a educação é vista como um sistema que deve produzir recursos (conhecimentos e competências) com eficácia e eficiência, “recursos úteis, ao mesmo tempo, para o indivíduo, em termos de inserção social e profissional, e para a sociedade, na competição internacional marcada pelo advento da economia do saber” (Lessard; Carpentier, 2016, p. 48).

Em resumo, desde a implementação do Provão, em 1995, até o processo de implementação do Sinaes, em 2004, e das modificações ocorridas nesse sistema ao longo do tempo, há pelo menos duas concepções de qualidade em disputa nas políticas de avaliação na educação superior no Brasil: qualidade relacionada à lógica de mercado (qualidade como mercadoria) e qualidade como direito social (qualidade social) (Dias Sobrinho, 2010, 2013; Dourado; Oliveira, 2009).

O Sinaes surgiu com uma noção ampliada de avaliação que intencionou superar o paradigma de mercado sob o qual se fundamentou o Provão na década de 1990. Pelo menos nas origens, o Sinaes inovou ao apresentar um paradigma de avaliação com intuito de articular as diversas dimensões educativas (Dias Sobrinho, 2008).

Da concepção ampliada de avaliação, que fundamentou a formulação e a implementação do Sinaes, vem uma concepção de qualidade que se aproxima da expressão “qualidade social”, referenciada em Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Dias Sobrinho (2010, 2013) e Gentili e Silva (2015).

Nessa concepção, a qualidade envolve múltiplas dimensões (extra e intraescolares) e considera os diferentes sujeitos, a dinâmica e os processos pedagógicos, os currículos e as expectativas de aprendizagem, bem como os diversos fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos, incluindo o contexto social no qual os estudantes e as instituições escolares estão inseridos (Dourado; Oliveira, 2009).

Dias Sobrinho (2010) aponta que a qualidade social da educação passa pelo compromisso do Estado e das instituições escolares na superação dos problemas que impedem a concretização da democracia, da justiça social, da solidariedade; e no combate a diversas formas de violência e exclusão, em especial no combate à pobreza, sob a qual vive a maior parte da população brasileira.

Na concepção de qualidade social, o Estado tem a responsabilidade de assegurar o direito público que tenha qualidade para todos, o que implica necessidade de avaliação das IES com critérios e procedimentos públicos. Todavia, nessa perspectiva, a avaliação deve assumir uma função formativa, contribuindo para aprimorar as instituições e melhorar o processo de ensino-aprendizagem. Portanto, a qualidade social advém da totalidade conjugada de elementos, variáveis e dimensões intrínsecos ao processo educacional que ocorre nas IES.

A análise dos principais documentos relacionados ao Sinaes nos primeiros anos de sua implementação, entre 2003 e 2007, ressalta a forte tendência da concepção de qualidade social que orientou a organização desse sistema. Comparando os discursos presentes nos documentos acerca do Sinaes ao longo do tempo, constata-se que, de 2003 a 2007, houve maior preocupação com a concepção ampliada de qualidade do que no período posterior.

Proporcionalmente, a documentação do Sinaes anterior a 2007 enfatiza mais os aspectos relacionados às instituições do que aos cursos e à aprendizagem dos estudantes. A qualidade proposta na concepção inicial do Sinaes passa por uma avaliação complexa das dez dimensões das IES integradas aos indicadores de curso e de aprendizagem dos estudantes. Mesmo já prevendo indicadores de qualidade relacionados ao desempenho dos estudantes em testes padronizados, as características do Sinaes destacadas na proposta inicial – como globalidade, legitimidade, continuidade, participação, efetividade social, integração, entre outras – aproximam esse sistema da concepção de qualidade social abordada por Dourado e Oliveira (2009) e Dias Sobrinho (2010, 2013).

Entretanto, a concepção do Sinaes como um sistema vinculado à qualidade social da educação não se efetivou, uma vez que, a partir de 2007, uma série de mudanças alteraram a sua concepção inicial. No início, o Sinaes buscou combinar as dimensões da avaliação (aspectos objetivos, subjetivos, quantitativos, qualitativos, locais e de sistema), ampliando a noção de qualidade. Entretanto, com a criação dos indicadores de desempenho (CPC, IGC, IDD), os conceitos e as ideias vinculados à noção de qualidade social – como igualdade, justiça social, identidade institucional, cidadania, democracia, entre outras – perderam espaço para a concepção, os princípios e os valores de mercado.

A expressão “qualidade de mercado” é adotada nos estudos críticos que analisam as políticas de avaliação da educação superior no Brasil (Barreyro, 2008; Costa; Oliveira; Gomes, 2020; Dias Sobrinho, 2010, 2013; Dourado; Oliveira, 2009; Polidori, 2009; Rothen; Santana, 2018; Rothen *et al.*, 2019), os quais demonstram que há uma forte tensão envolvendo o Sinaes, que, embora formulado sob a influência da concepção de qualidade social, sofreu alterações a partir de 2007, constituindo-se num sistema responsável por disseminar uma concepção de qualidade de mercado.

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

No discurso neoliberal de qualidade, as questões políticas e sociais intrínsecas ao fenômeno da educação são transformadas em problemas de ordem técnica, ou seja, a distribuição desigual de recursos materiais e simbólicos de poder é ocultada em prol do discurso técnico de eficácia e eficiência na gestão de recursos humanos e materiais. Nessa estratégia, os problemas graves que os estudantes e as instituições enfrentam (oriundos da pobreza, desigualdade social, concentração de renda, precarização, de baixos investimentos etc.) são vistos como resultado de uma má gestão e de desperdícios de recursos por parte dos poderes públicos, como falta de esforço individual por parte de docentes e estudantes ou como consequência de métodos atrasados de ensino e currículos inadequados (Silva, 2015).

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

Nessa concepção de mercado, a qualidade é algo obtido por meio de resultados medidos por instrumentos de avaliação. Constata-se uma obsessão por rankings que se fundamenta na lógica meritocrática, uma vez que se atribui valor aos resultados individuais que são padronizados em testes, desconsiderando-se a diversidade de condições dos sujeitos e das instituições e a complexidade intrínseca aos processos educacionais.

Numa perspectiva crítica à lógica meritocrática hegemônica na cultura pública, em âmbito internacional, Sandel (2020) afirma que esta emerge da fé no mercado intensificada pelo neoliberalismo nos anos 1980, nos governos conservadores de Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margaret Thatcher (Reino Unido). Essa lógica entende o sucesso como algo conquistado por meio de esforço e luta individual. Esse modo de perceber o mundo, de responsabilizar o indivíduo pelos resultados alcançados, gera poder que, por um lado, estimula as pessoas a pensarem sobre si mesmas como responsáveis por seu destino, livres de forças externas; e, por outro, se torna corrosivo para os valores e os princípios solidários, democráticos e para o sentimento de comunidade. Isso porque as preocupações com o destino de quem é “menos afortunado” são transformadas em culpabilização individual “dos que não se esforçam o suficiente”: “Se meu sucesso é resultado de minhas próprias ações, o fracasso deles deve ser culpa deles” (Sandel, 2020, p. 89).

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

Em síntese, a qualidade de mercado está fundamentada na racionalidade neoliberal, em que prevalecem o individual sobre o comunitário e o privado sobre o público (Dias Sobrinho, 2010). Essa visão reforça os valores da concorrência, da competitividade e da meritocracia, naturalizando as desigualdades sociais.

## A Racionalidade Neoliberal da Concorrência Presente no Enade

Desde que o discurso da qualidade se tornou hegemônico nas políticas públicas, observa-se o aperfeiçoamento dos indicadores que, entre os seus objetivos, buscam avaliar os aspectos qualitativos e quantitativos da educação ofertada pelas IES, incluindo organização, planejamento, pesquisa, aprendizagem, formação, recursos, infraestrutura, avaliação, entre outras dimensões intra e extraescolares.

No contexto da educação superior brasileira, são exemplos de indicadores simples os dados numéricos, tais como número de estudantes, professores, cursos, vagas, fluxo escolar, etc. Como exemplo de indicadores de desempenho, destacam-se os do Sinaes: o CPC, o IGC e o Conceito Enade. Já os indicadores gerais são os adotados na avaliação da pós-graduação da Capes (Borges, 2018).

A leitura dos documentos acerca do Sinaes reitera a predominância dos indicadores de desempenho na definição de qualidade dos cursos de graduação. Essa constatação ressalta certa continuidade de tendências quantitativas na área da educação, sob forte influência do neoliberalismo, do viés economicista de qualidade defendido pelos organismos internacionais (Borges, 2018; Rothen; Santana, 2018).

Os indicadores de desempenho são privilegiados na concepção neoliberal de educação que intenciona valorizar as performances individuais, o ranqueamento e os resultados dos estudantes aferidos em testes padronizados que estimulam a competição entre indivíduos e instituições. Na composição dos índices que atribuem notas aos cursos de graduação (CPC) avaliados pelo Sinaes, 70% advêm do Enade, incluindo as provas e os questionários respondidos pelos estudantes, além da comparação do desempenho nas provas do Enem e no Enade (IDD).

As mudanças realizadas no Sinaes, desde a sua implementação, em 2004, elevaram o Enade à condição de indicador privilegiado de qualidade dos cursos de graduação. Ou seja, o Enade vem legitimando uma concepção de qualidade de mercado e atuando como dispositivo a serviço da racionalidade neoliberal da concorrência identificada nas políticas avaliativas implementadas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990.

Constatou-se na pesquisa que deu origem a este artigo que os relatórios do Enade dos cursos de graduação e das instituições que tiveram seus resultados selecionados priorizam as comparações e o ranqueamento entre cursos e instituições, legitimando a concepção de qualidade de mercado.

Na concepção neoliberal de educação, verificou-se que essa é compreendida como um investimento em formação de capital humano. Daí advém a ideia de que a qualidade na educação deve ser associada ao desempenho estudantil em testes padronizados, ou seja, a avaliação das competências individuais assume lugar privilegiado na definição da qualidade de cursos e IES.

O Enade reforça a racionalidade neoliberal e a sua versão aplicada à educação (Teoria do Capital Humano), na medida em que estimula a comparação e o ranqueamento entre as IES de acordo com a nota obtida pelos cursos no exame e no Conceito Enade. Essas notas são usadas nos relatórios do Enade para promover diversas comparações entre cursos de IES públicas e privadas (faculdades, centros universitários, universidades), em âmbito estadual, regional e nacional, classificadas de acordo com o desempenho nas provas.

É recorrente nas políticas educacionais orientadas pelas ideias neoliberais a universalização de um modelo social pautado na concorrência, “reconstituição de toda uma série de valores morais e culturais baseados na concorrência” (Foucault, 2008, p. 333). Os indivíduos são compreendidos como seres portadores de competências, de capital humano, que produzem renda ou que são remunerados em função da capacidade que possuem. De acordo com a Teoria do Capital Humano, o indivíduo é o empresário de si mesmo, uma vez que é possuidor de capital competência que dá a ele condições de concorrer em busca de renda. Assim como a renda de um indivíduo passa a ser compreendida como o resultado do capital competência acumulado, na educação a qualidade dos cursos passa a ser definida em função da capacidade deles de agregar competências aos estudantes. Tais competências precisam ser avaliadas em testes de desempenho individual.

Portanto, o Enade reforça duplamente a racionalidade neoliberal da concorrência, uma vez que legitima a ideia de qualidade educacional baseada em desempenho de estudantes em testes que aferem competências individuais, ao mesmo tempo que estimula a comparação entre os resultados dos cursos no exame, promovendo o ranqueamento. Ou seja, o Enade atua como dispositivo da razão neoliberal – como difusor da racionalidade de mercado para as políticas avaliativas –, criando subjetividades entre docentes e discentes ancoradas no princípio da concorrência.

Constatou-se que a documentação do Sinaes, no período correspondente de 2004 a 2007, enfatiza mais os aspectos relacionados às instituições do que os cursos e a aprendizagem dos estudantes. A qualidade educacional que se origina da concepção inicial do Sinaes passa por uma avaliação complexa de várias dimensões das IES integradas a vários indicadores de curso e de aprendizagem dos estudantes (Dias Sobrinho, 2010).

Entretanto, a concepção inicial de qualidade do Sinaes não se efetivou, e as mudanças ocorridas no sistema a partir de 2007, com a criação de indicadores de desempenho e a valorização do Enade na composição dos indicadores de qualidade como CPC, IGC e IDD, o aproximaram da lógica de mercado. Nessa concepção, a excelência acadêmica passou a ser medida por critérios pensados nos moldes administrativos empresariais (produto, custo-benefício). Nesse sentido, verificou-se a predominância de princípios, valores e outros elementos típicos da racionalidade neoliberal transpostos para a educação: eficácia, eficiência, efetividade, equidade, produtividade, concorrência.

Enfatiza-se, ainda, que a qualidade de mercado ou a qualidade como mercadoria atuam como um discurso, regime de verdade, como dispositivo de saber poder (Foucault, 2008) que define quais cursos são eficientes, eficazes e de qualidade, e quais não são. Dessa forma, a pretexto da objetividade e da neutralidade advindas dos indicadores e dos instrumentos de avaliação, a concepção de qualidade de mercado é oriunda de interesses e valores particulares de grupos empresariais, indivíduos e corporações beneficiados com a ordem meritocrática predominante na educação superior.

Ao atribuir a qualidade dos cursos de graduação em função do desempenho nas provas do Enade, o sistema de avaliação e regulação da educação superior reproduz a lógica meritocrática que percebe o sucesso e o fracasso escolar e acadêmico como algo que se conquista por meio de esforço individual, desconsiderando o contexto político e social ao qual os estudantes e as instituições estão vinculados – contexto esse marcado pela diversidade e pela desigualdade. Ao mesmo tempo, a responsabilização individual pelos resultados alcançados torna-se corrosiva para os valores e os princípios solidários, democráticos e para o sentimento de comunidade. Na concepção de qualidade de mercado predominante no Enade, esses valores e princípios são substituídos pela concorrência e por outros elementos típicos da racionalidade neoliberal.

Os estudos apresentados neste artigo vêm demonstrando as limitações de provas padronizadas, como as do Enade, elaboradas na perspectiva somativa para aferir a qualidade da educação. A ideia de que a qualidade da educação pode ser estimada em função de desempenho estudantil em provas padronizadas não se sustenta no campo dos estudos críticos adotados como referência neste artigo, uma vez que esse campo reconhece a complexidade implícita ao fenômeno educacional, ao processo de ensino-aprendizagem, e não apenas aos resultados.

As teorias no campo da pedagogia destacam que são os processos que modulam as formas de convivência entre as pessoas e que são responsáveis pelo aprendizado dos estudantes. O valor agregado pelos cursos só pode ser identificado em instrumentos e modalidades de avaliação que avaliem o processo de aprendizagem, o que não é o caso do Enade. Uma única prova aplicada ao final do curso de graduação, como é o caso do Enade, serve somente para evidenciar o desempenho dos estudantes no exame. Esse tipo de instrumento avaliativo não é suficiente para atribuir valor a um curso – ou uma instituição – ou para avaliar o conhecimento agregado durante a trajetória acadêmica.

Portanto, no campo da avaliação da aprendizagem, não há justificativa para sustentar a ideia de que a avaliação somativa, como é o caso do Enade, possa medir conhecimento ao longo da trajetória acadêmica discente ou definir a qualidade de um curso.

Sem efetividade para mensurar o valor agregado pelos cursos de graduação na formação discente, o Enade desempenha a função de estimular a concorrência na educação superior ao priorizar médias, notas e conceitos, que são apresentados nos relatórios do Enade sempre na perspectiva comparativa.

## Considerações Finais

As políticas do Estado brasileiro para a educação superior estão inseridas no contexto global de reestruturação do capitalismo, iniciado na década de 1970, que buscou atribuir uma função mercadológica para o conhecimento. No Brasil, a opção pelo modelo privatista no processo de expansão de matrículas e instituições, a partir da década de 1990, vem contribuindo para o processo de mercantilização da educação superior, conforme interesses das agências internacionais que atuam como difusoras da racionalidade neoliberal.

As transformações do capital afetam profundamente a organização da educação superior, nas condições materiais e estruturais de oferta de matrículas, de cursos e no funcionamento do sistema. Além das mudanças estruturais impostas à educação superior, o neoliberalismo oferece dispositivos que atuam na sua difusão, favorecendo o surgimento de discursos e subjetividades atrelados à concepção mercadológica de educação. Assim, ao mesmo tempo em que o neoliberalismo privilegia a iniciativa privada na oferta da educação, ele oferece dispositivos e discursos que também são incorporados pelo Estado e por suas agências, incluindo instituições públicas de ensino. Ao atuarem como difusoras da racionalidade neoliberal, essas instituições contribuem para o processo de transformar a educação em mercadoria, de formar subjetividades ancoradas nesse pensamento.

Procurou-se neste artigo analisar o Sistema de Avaliação da Educação Superior, por meio de documentos emitidos pelo MEC e por agências vinculadas a esse ministério, incluindo o Inep, e de publicações sobre a avaliação na educação superior. A partir da definição conceitual do neoliberalismo desenvolvida por Foucault (2008) e Dardot e Laval (2016), e de estudos críticos sobre as políticas de avaliação na educação superior, constatou-se que o Sinaes foi implementado no Brasil no contexto de hegemonia das ideias neoliberais utilizadas como referência para reformular os Estados e as políticas educacionais.

Na educação, a concepção neoliberal se evidencia na naturalização da ideia de que a qualidade educacional está atrelada ao desempenho individual, à performance dos estudantes em testes padronizados. Em sendo assim, a avaliação busca aferir competências individuais que são transformadas em médias, notas e conceitos usados para promover o ranqueamento entre cursos e instituições, possibilitando a comparação como forma de estimular a concorrência.

Verificou-se que, embora mantendo modelos de avaliação e indicadores diversos elaborados para avaliar a qualidade das IES, o Sinaes vem priorizando os indicadores de resultados, o que se evidencia na sobreposição do Enade em detrimento dos demais indicadores de qualidade. Na composição dos índices que atribuem notas aos cursos de graduação (CPC) avaliados pelo Sinaes, o Enade é responsável por 70%. Portanto, o modelo regulatório de supervisão da qualidade da educação superior vem priorizando os resultados de aprendizagem dos estudantes em detrimento do processo de aprendizagem, dos insumos, das condições de oferta dos cursos e do contexto social ao qual os estudantes e as instituições estão inseridos.

Apesar da sobreposição do Enade, constataram-se limitações no exame para aferir a qualidade da formação oferecida pelas IES, uma vez que as provas são aplicadas apenas ao final dos cursos, sem possibilidade de comparações do valor agregado no processo de formação discente.

Os resultados indicam que o Enade, exame padronizado de desempenho estudantil constitutivo do Sinaes, pode ser compreendido como dispositivo ou instrumento do Estado a serviço da racionalidade neoliberal, que visa estimular a subjetividade empresarial da concorrência na educação superior.

Implementado em 2004, o modelo de avaliação global, integrador, formativo e dinâmico imaginado pelos formuladores do Sinaes não chegou a se efetivar, sendo, pouco mais de três anos depois, alterado por meio de indicadores de qualidade que privilegiam os resultados dos estudantes no Enade, promovendo ranqueamento dos cursos e das instituições. Se, a partir de 2007, a criação de indicadores e a sobreposição do Enade já ressaltavam a predominância da concepção de qualidade de mercado no Sinaes, as mudanças verificadas depois de 2017 tornaram mais explícitos os interesses mercadológicos na reformulação desse sistema.

Espera-se que este artigo desperte reflexões necessárias à construção de novas políticas avaliativas que visem fortalecer a concepção de qualidade social de educação em detrimento da concepção de qualidade de mercado que vem sendo priorizada no Sinaes.

## Notas

1. Para aderir às reformas neoliberais, a reforma administrativa promovida no governo de FHC dividiu o aparelho de Estado em quatro diferentes funções: 1) o núcleo estratégico do Estado (responsável pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas no âmbito do Legislativo, Executivo e Judiciário); 2) as atividades exclusivas do Estado (regulamentação, segurança, fiscalização, cobrança de impostos, seguridade social básica); 3) os serviços “não exclusivos” do Estado (saúde, educação e cultura); e 4) a produção de bens e serviços para o mercado (empresas estatais) (Galvão, 2007).

2. Na tabela, optou-se pelos dados da Sinopse Estatística da Educação Superior referentes ao primeiro e ao último ano de governo dos presidentes FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.
3. A imprensa atua como porta-voz dos interesses privados na difusão da concepção de qualidade de mercado, supervalorizando os resultados do Enade e o ranqueamento dos cursos e das IES. Além disso, a imprensa desempenha um papel importante na formação da opinião política, cuja noção de qualidade de mercado é elaborada (Fernandes, 2022).
4. Como exemplo da atuação dos organismos internacionais, destacam-se os relatórios do Banco Mundial (2017) e da OCDE (2018), que apresentam recomendações aos gestores da educação superior que fortalecem ainda mais a concepção de mercado já predominante no Sinaes. Chama a atenção a linguagem empresarial presente nesses relatórios, o que reitera o poder desses organismos internacionais como difusores da concepção empresarial de educação.
5. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino (Brasil, 2017b).

## Contribuição dos autores

**Conceituação:** Fernandes AO; **Análise Formal:** Fernandes AO; **Investigação:** Fernandes AO; **Metodologia:** Gomes SS; **Escrita:** Fernandes AO; **Aprovação final:** Gomes SS.

## Referências

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional:** regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais:** pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Thomson, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/88487151196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70; LDA, 2009.
- BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 13, n. 3, p. 863-868, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300017>
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- BORGES, R. M. Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira. In: ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. (orgs.). **Avaliação da educação:** referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

BRASIL. **Sinaes** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

BRASIL. Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 72, p. 3, 15 abr. 2004.

BRASIL. Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 6, 10 maio 2006.

BRASIL. **Sinaes** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. 5. ed. rev. e ampl. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

BRASIL. Portaria Normativa n.º 20, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 245, p. 25-29, 22 dez. 2017a.

BRASIL. **Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Censo da Educação Superior** – notas estatísticas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2020/Notas\\_Estatisticas\\_Censo\\_da\\_Educacao\\_Superior\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf). Acesso em: 12 set. 2024.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

BURLAMAQUI, M. G. B. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 133-154, 2008. <https://doi.org/10.18222/ae193920082473>

COSTA, A. F. C.; OLIVEIRA, J. F.; GOMES, D. F. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação. **REVELLI**: Revista de Educação, Linguagem e Literatura, Inhumas, v. 12, p. 1-21, 2020. <https://doi.org/10.51913/revelli.v12i0.9924>

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 13, n. 3, 2008. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000300011>

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio-ago. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3848>. Acesso em: 22 mai. 2024.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

FERNANDES, A. O.; GOMES, S. S. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE): tendências da produção científica brasileira (2004-2018). **Education Policy Analysis Archives**, v. 30, n. 34, 2022. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6547>

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: Coedição, Renavan FAPESP, 2007.

GENTILI, P. A.; SILVA, T. T. (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GONÇALVES, A. C. M. **Avaliação institucional e políticas de accountability: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Tribunal de Contas da União**. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2021. <http://hdl.handle.net/1843/40347>

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas: a aplicação na prática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MANCEBO, D. Educação Superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 37., 4-8 out. 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <https://anped.org.br/biblioteca/educacao-superior-no-brasil-expansao-e-tendencias-1995-2014/>. Acesso em: 12 set. 2024.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. 2018. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/ocde/Repensando\\_a\\_Garantia\\_de\\_Qualidade\\_para\\_o\\_Ensino\\_Superior\\_no\\_Brasil\\_PT.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidade_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf). Acesso em: 13 jul. 2021.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 267-290, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772009000200009>

ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. (orgs.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCar, 2018.

ROTHEN, JC et al. Concepções de qualidade nos documentos oficiais sobre a Educação Superior. **Comunicações**, Piracicaba, v. 1, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/332657139\\_Concepcoes\\_de\\_qualidade\\_nos\\_documentos\\_oficiais\\_sobre\\_a\\_Educacao\\_Superior](https://www.researchgate.net/publication/332657139_Concepcoes_de_qualidade_nos_documentos_oficiais_sobre_a_Educacao_Superior). Acesso em 29 junho 2024.

SANDEL, M. J. **A tirania do mérito**: o que aconteceu com o bem comum? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SILVA, T. T. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. A.; SILVA, T. T. (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

SILVA JÚNIOR, J. R. **The new Brazilian university**: a busca por resultados comercializáveis: para quem? Bauru: Canal 6, 2017.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos. São Paulo: Boitempo, 2016.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do Sinaes. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300003>

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. S. M. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 7, p. 16-39, out. 2012. Disponível em: [https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed07\\_outubro2012/ARTIGO\\_PRINCIPAL.pdf](https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed07_outubro2012/ARTIGO_PRINCIPAL.pdf). Acesso em: 29 set. 2024.

## Sobre os Autores

ALEX DE OLIVEIRA FERNANDES é graduado em História, mestre e doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor nas redes públicas de educação de Belo Horizonte e Contagem. Membro da Rede Universitas Br. Pesquisador do grupo de pesquisa-ação Universitátis – FaE/UFMG.

SUZANA DOS SANTOS GOMES é graduada em Pedagogia, e mestre e doutora em Educação pela UFMG. Pós-doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e Universidade de Lisboa (UL). Professora associada da UFMG, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social na linha de pesquisa Políticas Públicas de Educação. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

**Recebido:** 16 jan. 2024

**Aceito:** 28 abr. 2025