

AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELO EXAME ENADE NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Valdir Mendonça Alves¹

Resumo: O objetivo deste artigo foi o de analisar as mudanças introduzidas pelo ENADE no ensino superior brasileiro, a partir da implantação da Lei 10.861/04 que instituiu o SINAES e como as instituições, notadamente as particulares, estão assimilando e colocando em prática os resultados obtidos. O método utilizado foi a revisão teórica por meio de artigos publicados sobre o assunto. A conclusão foi que ainda carece de melhor estruturação a questão da qualidade, haja vista que, nos artigos pesquisados, ficou claro que a questão da Regulação vem sendo cumprida fielmente pelos órgãos reguladores do ensino superior no Brasil, mas a avaliação, em virtude do formato adotado, o tempo na resposta para as instituições de ensino superior e falta de adequabilidade nos procedimentos avaliativos, não vem permitindo que as Instituições do Ensino Superior (IES) possam adotar ações rápidas e certas para a solução da questão da qualidade de seus cursos. Um aspecto que carece de muita reflexão e ação é a questão de deixar de ser um sistema de *ranking* para retornar à sua origem como sistema de avaliação, como elemento fundamental para que o SINAES não perca vitalidade e acabe cristalizado como um *ranking* oficial, entre vários produzidos pela iniciativa privada, e que, por sua natureza, pouco contribuem para a reflexão institucional.

Palavras-chave: Enade. Mudanças. Educação superior. Avaliação. Qualidade

THE CHANGES INTRODUCED BY THE ENADE EXAM IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

Abstract: The objective of this article was to analyze the changes introduced by ENADE in Brazilian higher education, from the implementation of Law 10.861/04 that established SINAES and how institutions, especially private ones, are assimilating and putting into practice the results obtained. The method used was the theoretical review through published articles on the subject. The conclusion was that the issue of quality still lacks better structuring, in view of the articles researched, it was clear that the issue of Regulation has been faithfully fulfilled by regulatory bodies of higher education in Brazil, but the evaluation, due to the format adopted, the response time for higher education institutions and the lack of adequacy in the evaluation procedures, has not allowed the Higher Education Institutions (HEI) to adopt fast and accurate actions to solve the issue of the quality of their courses. One aspect that needs a lot of reflection and action is the question of ceasing to be a ranking system to return to its origins as an evaluation system, as a fundamental element so that SINAES does not lose vitality and ends up crystallizing as an official ranking, among several produced by the private initiative, and which, by their nature, contribute little to institutional reflection.

KEYWORDS: Enade. Changes. Higher Education. Assessment. Quality..

LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL EXAMEN ENADE EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

Resumen: El objetivo de este artículo fue analizar los cambios introducidos por ENADE en la educación superior brasileña, tras la aplicación de la Ley 10.861/04 que instituyó el SINAES y cómo las instituciones, en particular las privadas, están asimilando y poniendo en práctica los resultados obtenidos. El método utilizado fue la revisión teórica a través de artículos publicados sobre el tema. La conclusión fue que el tema de la calidad aún carece de una mejor estructuración, dado que en los artículos encuestados, quedó claro que el tema del Reglamento ha sido fielmente atendido por los organismos reguladores de la educación superior en Brasil, pero la evaluación, debido al formato adoptado, el tiempo en respuesta a las instituciones de educación superior y la falta de adecuación en

¹ Professor do Centro Universitário de Goiás-Unigoias, Mestre em Engenharia da Produção com ênfase em Gestão de Negócios pela Universidade Federal de Santa Catarina, Doutorando em Educação pela Universidad Autónoma de Asunción - UAA - Py.

CV: <http://lattes.cnpq.br/9355207791467887> e-mail: valdir@unigoias.com.br
Orcid: 0000-0002-6593-3552 e-mail: valdirvllg@gmail.com.

los procedimientos de evaluación, no ha permitido que las Instituciones de educación superior (IES) adoptem acciones rápidas y precisas para resolver la calidad de sus cursos. Un aspecto que carece de mucha reflexión y acción es el tema de dejar de ser un sistema de clasificación para volver a su origen como sistema de evaluación, como elemento fundamental para que el SINAES no pierda vitalidad y acabe cristalizado como un *ranking* oficial, entre varios elaborados por el sector privado, y que, por su naturaleza, contribuyen poco a la reflexión institucional.

Palabras clave: Enade. Cambios. La educación superior. Evaluación. Calidad.

1 INTRODUÇÃO

O assunto relacionado às mudanças introduzidas pelo exame ENADE no ensino superior brasileiro, mesmo transcorridos mais de 15 anos de sua implantação, ainda é motivo de grande discussão no mundo acadêmico brasileiro, motivando desta forma este estudo.

Cabe destacar que o assunto ainda provoca entendimento diverso, quando se analisa o ensino superior brasileiro em instituições de ensino da área pública e da área privada, notadamente quanto as consequências produzidas pelos resultados apurados.

Os objetivos deste artigo são analisar as mudanças introduzidas pelo ENADE no ensino superior brasileiro, a partir da implantação da Lei 10.861/2004 que instituiu o SINAES e como as instituições, notadamente as particulares, estão assimilando e colocando em prática os resultados obtidos.

O problema investigado neste estudo é se as mudanças introduzidas pelo exame ENADE no ensino superior brasileiro, a partir da Lei 10.861/2004 efetivamente conseguiu atingir os seus reais objetivos, quais sejam, a regulação e a avaliação, proporcionando qualidade para os cursos avaliados e como essa qualidade vem sendo operacionalizada pelas IES em seus cursos.

A hipótese levantada é que após transcorridos mais de 15 anos de sua implantação se a qualidade dos cursos não está ficando em segundo plano e sendo perseguida apenas o aspecto da regulação.

Na realização deste trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica para obter informações criteriosas e detalhadas sobre o assunto, objetivando entender se as mudanças introduzidas pelo ENADE no ensino superior brasileiro, efetivamente estão contribuindo para melhoria da qualidade do ensino superior.

O artigo está estruturado da seguinte forma: no primeiro momento apresenta o método e os resultados com algumas considerações sobre as avaliações e transformações na educação superior brasileira, o SINAES como um sistema de regulação e avaliação, apresenta aspectos relacionados ao entendimento do que seja a qualidade proposta pelo ENADE e quais os impactos e mudanças promovidas na avaliação institucional decorrentes, descreve uma visão

do desempenho das instituições citando indicadores educacionais no ensino superior; no segundo momento são apresentadas as considerações finais a respeito do que foi discutido no trabalho, sendo apresentada a resposta à pergunta inicial proposta.

2 MÉTODO E RESULTADOS

Foi utilizada como metodologia a revisão teórica por meio de análise de artigos científicos publicados sobre o tema, de onde se pode apurar que embora tenham havidos avanços, a questão relacionada à qualidade dos cursos no ensino superior brasileiro ainda carece de estudos para aperfeiçoamento e que os *rankings* das instituições e cursos nos resultados ainda imperam.

2.1 Avaliações e transformações na educação superior brasileira

Ao adentrar no assunto das mudanças introduzidas pelo exame ENADE no ensino superior brasileiro, cabe mencionar que ele foi instituído pela Lei 10.861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e no parágrafo primeiro do artigo 1º assim é estabelecido:

§ 1º O SINAES tem por finalidades 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)

Fazendo referências a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação no Art. 5º é mencionado que esta será por meio da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE, sendo destacado no parágrafo primeiro desta artigo que:

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. (BRASIL, 2004)

Nos dispositivos da Lei 10.861/2004 é mencionado que as instituições serão avaliadas pelo órgão ministerial, considerando os aspectos de regulação e de qualidade do ensino oferecido.

Já referenciado o ENADE em termos legais, cabe fazer menção do sistema de avaliação que o antecedeu, o Exame Nacional de Cursos – Provão.

Tratando da avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES, Dias Sobrinho (2010), aborda as principais transformações, apresentando um breve panorama comparativo de dois governos brasileiros, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-...), fazendo referência aos principais instrumentos de avaliação praticados no Brasil, com ênfase no Provão e no Enade, bem como fazendo alusão aos seus efeitos, principalmente por se tratar de exame geral ou de larga escala, bem como apontando suas interferências no ensino. O autor inicia fazendo a seguinte afirmativa:

A avaliação é a ferramenta principal da organização e implementação das reformas educacionais. Produz mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo, nas políticas e prioridades da pesquisa, nas noções de pertinência e responsabilidade social. Enfim, tem a ver com as transformações desejadas não somente para a educação superior propriamente dita, mas para a sociedade, em geral, do presente e do futuro. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 195)

Dias Sobrinho (2010) também destaca as demandas contraditórias e a fragmentação do sistema e diversidade institucional, haja vista que o as imposições postas à Educação Superior, com um leque amplo e contraditório de demandas que dificilmente são atendidas, dado o formato de suas implementações, levando a educação a ser vista no contexto destas contradições e conflitos no seu atendimento, principalmente por questões do interesse dos indivíduos e dos diferentes grupos sociais, considerando-se inclusive que os resultados das avaliações sistematizadas, vem sendo utilizadas como fator de competitividade, quando se leva em conta o fator economia.

E para reforçar este aspecto mencionado, Dias Sobrinho (2010), assim expressa:

A pluralidade e a diferenciação das demandas e expectativas têm como consequência a emergência de uma enorme diversificação de instituições de educação superior (IES) e de acirramento de competição e de conflitos no sistema. Diferenças e contradições se produzem nos modelos organizacionais e díspares formatos institucionais, nas concepções de formação, nas vinculações ideológicas dos atores, nas relações com a ciência e a tecnologia, na gama diversificada de valores e interesses acordos ou conflituosos, nos projetos distintos de sociedade. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 197)

Outro aspecto que deve ser observado no cenário educacional brasileiro, mas não exclusivo do Brasil, segundo Dias Sobrinho (2010) é quanto a expansão do mercado de educação superior brasileiro, a partir de 1996, com diversificação de modelos organizacionais, diferenciação dos perfis estudantis, incremento da formação profissionalizante, aumento do prestígio das ciências aplicadas e tecnologias, que produzem o chamado conhecimento útil, de

interesse mercadológico e crescente desvalorização das humanidades, improvisação do corpo docente e desprofissionalização do magistério superior, deslocamento da autonomia dos fins para os meios e da universidade para as agências de controle ministeriais, crescente controle dos fins e flexibilização dos meios, diversificação das fontes de financiamento e aumento dos mecanismos de prestação de vendas de serviços, quase mercado.

Dias Sobrinho (2010), também chama a atenção para a questão da Avaliação, como instrumento de reformas, considerando o cenário de rápidas e importantes transformações na Educação Superior, que não poderia ter ocorrido sem a participação central da avaliação e com a expansão do setor empresarial, tendo as IES como prestadoras de serviços e como tal devem se tornar úteis e aderentes aos interesses e necessidades da produção privada, levando a avaliação a cumprir papel central na funcionalização econômica da Educação Superior, nos conceitos e metodologias do setor privado. O autor afirma que:

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

Dias Sobrinho (2010), ainda menciona que a hegemonia dos exames nacionais, considerando o advento da supremacia do neoliberalismo e as consequentes políticas de diminuição da presença do Estado nos financiamentos públicos, necessariamente os exames gerais tomaram força como instrumento de controle e de reforma, levando inclusive a sua dimensão política de controle a prevalecer sobre a pedagógica, citando que:

Os exames nacionais atendem bem as finalidades de medir a eficiência e a eficácia da educação segundo os critérios e as necessidades dos Estados neoliberais, em suas reformas de modernização, e do mercado, em seu apetite por lucros e diplomas. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 202)

Anteriormente ao ENADE, vigorou no país o Exame Nacional de Cursos – Provão (1996-2003), criado em 1995 pela Lei 9.131/95 tendo sido gradualmente efetivado como o instrumento central da avaliação da Educação Superior brasileira a partir de 1996, sendo particularmente voltado a regulação no âmbito nacional, conferido pelos operadores do Estado, sendo aplicado com amplitude nacional e a estudantes concluintes das áreas pré-selecionadas anualmente pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC. Ao tratar dos atos regulatórios de credenciamento e credenciamento de instituições e reconhecimento de cursos, no que tange a punições por resultados insatisfatórios, Dias Sobrinho (2010) assim menciona:

Porém, os efeitos punitivos, apesar de algumas ações do MEC relativamente a poucas instituições privadas que reiteradamente acumularam resultados bastante negativos, jamais se

concretizaram, em razão de determinações superiores do judiciário ou por força de pressões políticas. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204)

O provão, mesmo com os grandes entraves postos ao entendimento da grande maioria, como equívocos conceituais, técnicos e políticos e deficiências de vários tipos, teve o mérito de colocar a avaliação na agenda da educação superior e da própria sociedade brasileira. Assim, discutido ao longo de 2003, a partir da proposta elaborada pela Comissão Especial de Avaliação, criada pela Secretaria de Educação Superior, o SINAES foi implantado em 2004, por meio da Lei 10.861/2004. Dias Sobrinho (2010), tratando do SINAES, menciona que:

Segundo a perspectiva adotada no SINAES, uma das principais fragilidades do Provão era seu caráter estático e fragmentário, pois se tratava de um instrumento aplicado num único momento e se limitava a estabelecer a qualidade dos cursos tomando como matéria os desempenhos estudantis em uma prova. Segundo a percepção dos proponentes do SINAES, esse procedimento, além de contestável do ponto de vista técnico, não dava conta da complexidade da educação superior, tampouco de suas finalidades, sequer de um curso. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 208)

Dias Sobrinho (2010), cita ainda que um aspecto fundamental da visão sistêmica do SINAES era a articulação entre a avaliação e a regulação e nessa lógica o conjunto articulado de instrumentos de avaliação (institucional interna e externa, as condições de ensino e os indicadores referentes ao desempenho dos estudantes, além dos dados cadastrais do censo) tinha o objetivo de fornecer informações e possibilitar pareceres para subsidiar as bases dos atos regulatórios a serem praticados pelo Conselho Nacional de Educação e pelas instancias respectivas do MEC, considerando assim a análise da instituição como um todo.

O autor ainda destaca o seguinte:

O SINAES recuperava o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 209)

Desta forma, menciona Dias Sobrinho (2010), o SINAES apresentou uma proposta de avaliação institucional interna e externa como o eixo central do sistema avaliativo, envolvendo professores, estudantes, funcionários, não só como avaliados, mas também como sujeitos da avaliação e corresponsáveis pela construção da qualidade da educação superior.

Fazendo referência ao aspecto considerado como indutor para a publicidade apenas do resultado do ENADE, na tentativa de se promover a um *ranking* das instituições da educação, que não foi previsto originalmente, haja vista a diversidade de itens considerados na avaliação

das instituições, sendo o Enade apenas um deles, Dias Sobrinho (2010), cita que esse fato efetivamente vem ocorrendo ao mencionar que:

Na implementação do SINAES, alguns de seus princípios e propósitos foram sendo descartados ou descumpridos. Paulatinamente, a instituição foi cedendo lugar aos cursos, a avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna não se consolidou em todas as IES e o ENADE foi ganhando crescente destaque e autonomia. Na mídia e na sociedade em geral, tornou-se sinônimo de avaliação, em sentido pleno, como ocorrera nos tempos do Provão, como se todo o SINAES se resumisse a esse exame. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 216)

Ao fazer considerações sobre os exames de larga escala com função de controle legal-burocrático, como é o ENADE, Dias Sobrinho (2010), afirma que as instituições são desestimuladas a levar adiante os processos de avaliação institucional, levando a autonomia pedagógica a deslocar-se das IES para os órgãos operadores do Estado, que passam a ser os titulares e os destinatários principais e quase exclusivos da avaliação, principalmente pelos fenômenos crescentes de mercantilização, fragmentação, transnacionalização da educação superior, tornando ainda mais importantes os processos de avaliação e impondo aos Estados a crescente responsabilidade de assegurar que a educação de qualidade, como bem público, seja de uso a todos.

Fazendo referência ao aspecto dos *rankings* acadêmicos e os índices no contexto da avaliação para a regulação, Ferreira e Calderón (2019), procurando estudar as tendências das políticas de educação superior no Brasil, tomando-se como referência o Exame Nacional de Cursos-ENC, antecedente ao ENADE, no âmbito das políticas de avaliação em larga escala, conclui que este processo efetivamente vinha ocorrendo, enfatizando que:

Nesse sentido, tanto o ENC quanto os índices derivados do ENADE (IGC e CPC) acabam incorporando em sua dinâmica elementos da administração pública gerencial, na medida em que empregam o ranqueamento como: a) Instrumento de regulação com foco nos resultados (avaliação por resultados), tornando objeto de intervenção estatal às IES que obtêm baixo desempenho; b) Elemento indutor de qualidade, a partir das pressões que podem surgir pela abordagem da mídia e pelas escolhas feitas pelos cidadãos-consumidores, formadores de opinião e o próprio mercado; c) Instrumento para dinamizar e fortalecer o mercado educacional, no qual prima a concorrência entre instituições, pela captação de alunos e recursos, a partir de dados objetivos sobre a qualidade das IES; d) Ferramentas da transparência de informações, que permite ao cidadão-consumidor fazer suas escolhas a partir de dados de desempenho concretos, fomentando-se, dessa forma, tanto a cultura de uma cidadania consciente, quanto do consumo consciente, no âmbito educacional, atuando como deflagrador de pressões para a melhoria da qualidade. (FERREIRA; CALDERÓN, 2019, p. 222–223)

Ferreira e Calderón (2019) fazendo referência ao SINAES, ainda tece considerações no sentido de se analisar mais profundamente até que ponto, a proposta inicial deste sistema de avaliação, se perdeu a oportunidade histórica de fomentar um sentido de cidadania, via *rankings* e classificações, capaz de pressionar o poder público por maior fiscalização das IES em prol de

uma educação de qualidade e considerando que a proposta inicial do SINAES foi alterada, voltando os ranqueamentos, e se a qualidade não está sendo relegada a segundo plano, já que a avaliação praticada está possibilitando apenas a regulação.

Tratando da avaliação e regulação da educação superior brasileira e a implementação do SINAES, Carvalho (2009), destaca os principais avanços como a instituição do banco de avaliadores externos e a reformulação dos instrumentos de avaliação, na expectativa de que fosse instituído um sistema de avaliação capaz de alcançar toda a educação superior brasileira, respeitando a diversidade de cursos e IES, integrando os diversos instrumentos avaliativos com base em uma concepção global, ultrapassando a aferição do desempenho e rendimento para alcançar os significados mais amplos da formação, diga-se de passagem, não punitiva, envolvendo os aspectos de regulação e avaliação, publicizando os resultados, mas de forma e se evitar *rankings*, dotando as instituições de ensino de uma responsabilidade social. Ao fazer referência ao ENADE como avaliação, citou que:

A Avaliação dos Estudantes também foi assimilada pelo SINAES, com uma nova concepção, por meio da qual se busca mensurar a contribuição de um determinado curso ao estudante durante seu processo de formação. De modo distinto do exame anterior – o ENC ou Provão – o desempenho dos alunos não é medido somente ao final do curso, mas também no final da trajetória acadêmica. (CARVALHO, 2009, p. 339–340)

Carvalho (2009), ao fazer menção sobre o funcionamento do SINAES, citando a necessária reformulação do processo de seleção de avaliadores externos que, para se evitar a seleção com interferências indesejáveis, passou a ser por um sistema eletrônico, sendo instituído um banco de avaliadores – BASis. Também citou a reestruturação dos instrumentos de avaliação, tendo as dimensões analisadas deixado de ser meros enunciados legais, passando a ser incorporadas à práxis avaliativa e tudo isso foi operacionalizado para que fosse superada as questões até então praticadas, de se fazer a avaliação externa apenas por meio de *checklist* dos avaliadores. Com relação aos instrumentos de avaliação externa, citou que:

Nesse sentido, os enunciados do instrumento foram redefinidos e passaram a orientar o avaliador para analisar aspectos como articulação, coerência, consonância, adequação, integração, pertinência, consolidação, construção coletiva e institucionalização do conjunto de projetos e práticas constitutivas da identidade da instituição de educação superior. (CARVALHO, 2009, p. 341)

Carvalho (2009), também fez referência à possibilidade de saída do sistema, ou seja, o descredenciamento de IES e a desativação de cursos, considerando-se uma eventual perda da qualidade. Assim, de acordo com o Quadro 02 de seu artigo, definiu as funções regulatórias da educação superior brasileira:

Quadro 02 – Funções Regulatórias na Educação Superior Brasileira



Fonte: (CARVALHO, 2009, p. 344)

Carvalho (2009), ao fazer menção ao conceito mínimo para uma IES ou curso permanecer no sistema federal de ensino, registra que deve obter no mínimo o nível 3, o que leva os processos de regulação e avaliação a se distinguirem e ao mesmo tempo se articularem entre si. Afirmou ainda que do ponto de vista conceitual, consolidou-se a função de Supervisão, distinguindo-a da regulação e avaliação.

Ao tecer considerações sobre o futuro do SINAES, Carvalho (2009), registra que a implementação dos indicadores Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) instituídos pelo SINAES, fornecem um conjunto adicional de informações, agregando interpretações a resultados já existentes, não devendo ser considerado como distorção do Sistema.

Fazendo uma análise sobre a avaliação e regulação da educação superior, numa análise a partir dos primeiros dez anos do SINAES, Verhine (2015), registra o seguinte:

Baseado em um relatório bem fundamentado, produzido por uma comissão composta de especialistas renomados na área, o SINAES aproveitou aspectos de uma experiência nacional já construída, mas, ao mesmo tempo, foi muito além das iniciativas que o antecederam, tais como o PAIUB e o ENC (Provão), pois prometeu articular avaliação educativa, de natureza formativa, com os processos de regulação (supervisão e fiscalização) exercidos pelo Estado, de forma a respeitar uma série de princípios largamente aceitos, tais como o respeito à identidade e à diversidade institucional, dentre muitos. (VERHINE, 2015, p. 604)

O autor, ao fazer referência a regulação, cita que “[...] é caracterizada pela aplicação e acompanhamento de regras e normas de natureza obrigatória que são estabelecidas e fiscalizadas por uma agência pública legalmente constituída para tal fim” (VERHINE, 2015, p. 605). Na sequência, tratando de avaliação cita que “[...] pode ser entendido como sendo o levantamento de informações sobre o processo que está sendo avaliado para subsidiar a tomada de decisão com vistas à melhoria do referido processo”. (VERHINE, 2015, p. 605)

Fazendo referência a avaliação e regulação da educação superior no Brasil, Verhine (2015) menciona que a legislação brasileira estabelece uma forte relação entre avaliação e regulação, iniciando-se na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015) que formalizou os princípios para o controle e garantia da educação, afirmando o dever do Estado em realizar a avaliação de qualidade da educação ofertada pelas instituições do ensino superior, públicas e privadas, reiteradas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961) e no Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), afirmando que a avaliação e regulamentação são legalmente consideradas competências da União, a partir da compreensão de que o direito à educação representa um direito social.

No entanto, Verhine (2015) cita que os processos de avaliação e regulação são conduzidos por órgãos diferentes, sendo a avaliação realizada no âmbito do SINAES e coordenada pela Comissão de Avaliação de Educação Superior (CONAES) composta por 13 membros nomeados pelo Ministro da Educação e executada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, autarquia vinculada ao MEC, analisa o desempenho estudantil, os cursos e as instituições. Já com relação a regulação, no âmbito do sistema federal, é de responsabilidade da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) órgão colegiado criado em 1995 e composto de vinte e quatro membros, dos quais doze participam da CES.

Verhine (2015), tratando ainda da avaliação, regulação e a implementação do SINAES, cita que:

Fica evidente que de acordo com suas bases teóricas e legais, a avaliação e a regulação são atividades distintas, mas necessariamente interligadas, pois a avaliação serve para alimentar decisões de cunho regulatório. Entretanto, na prática, existem tensões entre os dois processos. Tais tensões tornam-se evidentes ao revisar aspectos associados com a implementação do SINAES. (VERHINE, 2015, p. 609)

O autor cita que ajustes foram promovidos no SINAES, com a incorporação do Conceito Preliminar de Curso – CPC e do Índice Geral de Cursos (IGC), criado pelo MEC,

destacando que mesmo assim, ainda permanecem dúvidas quanto aos aspectos da avaliação e regulação, destacando que:

Fica evidente que um dos problemas com a utilização do CPC e IGC é que como indicadores que são facilmente calculados, divulgados e compreendidos, eles ganharam uma relevância maior do que a esperada por seus formuladores, tornando-se mais importantes, tanto na consciência pública quanto nas decisões de regulação, do que os conceitos gerados pelas comissões de visita. (VERHINE, 2015, p. 612)

Verhine (2015), ainda tratando das questões problemáticas quanto ao uso dos resultados do CPC e do IGC para o processo como um todo, afirmando que eles são baseados na curva normal, indicando que os conceitos atribuídos são relativos, não revela uma obtenção da qualidade que se espera e que possa ser considerada aceitável, bem como que ainda sempre haverá em torno de vinte e cinco por cento das instituições e dos cursos com resultado insatisfatório, independentemente de sua qualidade verdadeira, pontuando por outro lado que a avaliação realizada por meio de visitas, se baseia em critérios preestabelecidos, o que significa que, teoricamente, todas as instituições e todos os cursos avaliados poderão receber resultado tido como satisfatório ou insatisfatório, a depender da qualidade alcançada por cada unidade.

2.2 O SINAES como um sistema de regulação e avaliação: a qualidade é garantida?

Bertolin e Marcon (2015), ao tratar da questão do entendimento da qualidade na educação superior brasileira, fazendo referências à combinação heterogênea ou incongruente de elementos diversos como a regulação e a avaliação, menciona que o Estado ampliou os processos avaliativos com vistas, principalmente, a regular e controlar o sistema. Por sua vez, a imprensa, a partir dessas avaliações oficiais, gera *rankings* e divulga para a sociedade classificações das instituições e cursos, baseadas, principalmente, no desempenho dos estudantes em exames. Assim, o autor afirma que:

Nesse contexto, um bom desempenho nos *rankings* se tornou sinônimo de qualidade para a sociedade e, por conseguinte, a competição entre as instituições de educação superior se acirrou ainda mais. (BERTOLIN; MARCON, 2015, p. 105)

Bertolin e Marcon (2015), citando o efeito escola e o *background* no desempenho dos alunos, ressalta que geralmente toda a discussão central está relacionada ao poder de impacto de cada grupo (efeito escola e o *background*) no desempenho dos alunos, fundamentando eles que:

[...] O efeito escola considera os atributos relacionados ao ambiente escolar, tais como infraestrutura física, recursos e ferramentas educacionais, projeto pedagógico, gestão e corpo

docente. O *background* inclui, fundamentalmente, o contexto familiar, social, econômico e cultural dos alunos. (BERTOLIN; MARCON, 2015, p. 111–112)

Citam os autores que no Brasil, as pesquisas acerca dos fatores determinantes do desempenho dos estudantes na educação superior também são raras, afirmando que recentes trabalhos acadêmicos vem revelando a pouca significância da qualidade ou do fator curso no desempenho dos alunos nos exames nacionais realizados, antes pelo Provão e agora pelo ENADE.

Bertolin e Marcon (2015), fazendo referência a qualidade que se quer apurar no exame, afirma o que segue, destacando que quanto melhor a condição socioeconômica do estudante, maior o valor agregado para os diferentes subgrupos de graduandos:

Mesmo em situação de provável diferença qualitativa entre cursos, de diferentes categorias de instituição, o desempenho dos concluintes está fortemente relacionado ao contexto familiar, social, econômico e cultural dos alunos. Graduandos de cursos pertencentes a instituições que possuem reconhecidos padrões de qualidade e valores acadêmicos, dependendo do aspecto social considerado, apresentam desempenho inferior ao de graduandos de instituições de menor tradição. (BERTOLIN; MARCON, 2015, p. 117)

Bertolin e Marcon (2015) concluem que o entendimento de qualidade dos cursos medidos pelos exames de larga escala trazem em seu bojo várias nuances que precisam constantemente serem avaliadas, insistindo que não pode haver dúvida de que avaliar cursos e instituições da educação superior, mesmo que por meio de exames aplicados aos estudantes como um dos instrumentos de um sistema mais amplo, não deva ser levado a cabo, ressaltando que:

Continuar divulgando avaliações de cursos baseadas em exames em forma de *ranking* é um procedimento anacrônico, visto que os primeiros resultados de pesquisas sobre eficácia escolar que indicaram a maior relevância do *background* no desempenho dos alunos datam da década de 1960. Estudar e avaliar o desempenho diferenciado de instituições ou cursos dentro de um mesmo contexto socioeconômico e de perfil de alunos semelhantes é, certamente, mais consequente para o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade do que classificar desempenho de cursos e instituições indistintamente. (BERTOLIN; MARCON, 2015, p. 119)

2.3 Os indicadores educacionais no ensino superior – visão do desempenho e características

Oliveira e Silva (2018), fazendo referência aos indicadores educacionais no Ensino Superior Brasileiro e tentando identificar possíveis articulações entre desempenho e características do alunado, iniciam afirmando que no nível da educação básica existe grande volume de pesquisa a partir de análises que discutem desempenho alcançado, verificado por meio de resultados de avaliações educacionais de larga escala e características socioeconômicas

dos alunos, mas na educação superior este aspecto tem sido pouco explorado, destacando que em estudo empírico baseado nos dados do ENADE, obteve-se evidências sobre as características que influenciam no desempenho dos alunos, como etnia, renda e tipo de instituição de ensino, bem como o efeito compensador que parece existir entre a elevada escolaridade dos pais e a baixa renda familiar.

Com relação ao aproveitamento acadêmico interpretado por meio das notas obtidas na prova do Enade, teve origem com as discussões e a preocupação sobre essa qualidade, a partir da década de 1990, com a implantação da avaliação educacional nos diferentes níveis de ensino em moldes sistematizados. No ensino superior as avaliações de larga escala iniciaram-se com o Exame Nacional de Cursos (Provão) e com o advento do ENADE, que o substituiu em 2004, foi assim concebido:

O ENADE operacionaliza-se por meio de quatro instrumentos, a saber: as provas de conhecimento geral e específico; um questionário para levantar a percepção dos alunos sobre o teste, que faz parte do caderno de prova; um questionário sobre o perfil sócio-econômico-educacional do aluno e um questionário a ser respondido pelo coordenador de curso sob avaliação, no qual se pede suas impressões sobre o projeto pedagógico e as condições gerais de ensino de seu curso. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 161)

Na pesquisa aplicada por Oliveira e Silva (2018) e que norteou o seu artigo, investigando a questão do desempenho e suas características, foram pesquisadas as questões da raça, cor, etnia, da renda familiar, da situação de trabalho, da escolaridade dos pais, do tipo de escola em que cursou o ensino médio e da categoria administrativa da instituição de ensino superior, podem ser destacadas.

Quanto a questão da raça/cor/etnia, os autores concluíram que:

Pode-se observar que os respondentes de etnia branca e os que cursaram todo o ensino médio em escola privada, apresentam as maiores medianas no ENADE, sendo que estes últimos apresentaram uma mediana acima da média global. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 165)

Já com relação a questão da renda familiar dos respondentes e a escolaridade de seus pais, afirmam que:

Observamos que a interação entre estas duas variáveis é evidente para todos os níveis de renda. Outro ponto que merece ser ressaltado é que parece haver um efeito compensatório produzido por esta interação. Ou seja, quando ambos, pai e mãe, não possuem curso superior, porém sua família possui a mais elevada categoria de renda, então a nota média no ENADE foi de 40,07. Se fizermos a inversão, pais com escolaridade elevada e com renda familiar muito baixa, observa-se, igualmente, um ENADE médio de 40,07. No entanto, a combinação favorável de alta renda com alta escolaridade dos pais não eleva a nota média em mais do que uma unidade. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 167)

Fazendo referência à variável situação de trabalho, foi afirmado que:

Também observa-se que as diferenças entre os que não trabalhavam e os que trabalhavam é amenizada quando a renda familiar é elevada, ou seja, também parece coerente que exista interação entre renda familiar e situação de trabalho. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 168)

Com relação ao tipo de ensino médio cursado, os autores concluíram que:

Quanto ao efeito do tipo de ensino médio cursado pelo respondente, as estimativas mostram que tanto a mediana quanto a média são maximizadas dentre aqueles que cursaram o segundo grau integralmente em escola privada. Verifica-se, novamente, a confirmação de resultados já encontrados em pesquisas anteriores de que o ensino médio particular tem se destacado nas avaliações realizadas. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 171)

Finaliza os autores registrando que uma problematização inicial lançada, como o impacto dos anos estudados em escolas privadas sobre o bom desempenho no ensino superior, ainda carece de maiores investigações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentados os resultados das pesquisas bibliográficas no intuito de se buscar respostas para a pergunta norteadora deste estudo, qual seja, se as mudanças introduzidas pelo ENADE no ensino superior brasileiro, a partir da implantação da Lei nº 10.861/2004 que instituiu o SINAES efetivamente conseguiu atingir os seus reais objetivos, quais sejam, a regulação e a avaliação, proporcionando qualidade para os cursos avaliados e como essa qualidade vem sendo operacionalizada pelas IES em seus cursos, restou demonstrado que ainda carece de melhor estruturação a questão da qualidade, haja vista que nos artigos pesquisados, ficou claro que a questão da Regulação vem sendo cumprida fielmente pelos órgãos reguladores do ensino superior no Brasil, mas a avaliação, em virtude do formato adotado, o tempo na resposta para as instituições de ensino superior e falta de adequabilidade nos procedimentos avaliativos, não vem permitindo que as IES possam adotar ações rápidas e certeiras para a solução da questão da qualidade de seus cursos.

Portanto, a hipótese levantada no início deste estudo foi confirmada após as pesquisas bibliográficas empreendidas, considerando que efetivamente a qualidade dos cursos das IES que tem os cursos avaliados pelo ENADE, além do lapso temporal para o conhecimento dos resultados por curso, mesmo assim, não possibilitam conhecer, do ponto de vista da conhecimento específico, em qual ponto restou comprometido e que demanda a melhoria.

Concluindo, por tudo o que foi apresentado e na visão de vários estudiosos, muitas são as possibilidades de melhora para o SINAES, dependendo de ampla discussão e envolvimento de todos os atores, contudo, não se recomenda ruptura, mas avanços.

Um aspecto que carece de muita reflexão e ação é a questão de deixar de ser um sistema de ranking para retornar à sua origem como sistema de avaliação, como elemento fundamental para que o SINAES não perca vitalidade e acabe cristalizado como um *ranking* oficial, entre vários produzidos pela iniciativa privada, e que por sua natureza, pouco contribuem para a reflexão institucional, notadamente quando nos referimos a missão e qualidade, mas sim abrindo possibilidades para a adoção de posturas que minimizem riscos, inibindo a pura inovação, a pluralidade e finalmente que venham a comprometer a qualidade formativa promovida em cursos de graduação de nossas instituições de ensino superior, notadamente as da iniciativa privada, que acabam por serem mais prejudicadas pela mercantilização, consequência dos *rankings* divulgados, diga-se de passagem, sem as precauções necessárias e sem o conhecimento prévio das próprias instituições, pois em quase todos os casos, tomam conhecimento junto com a sociedade, mas sem ter a noção de onde deveria ser feita a adequação para a qualidade tão requerida.

REFERÊNCIAS

BERTOLIN, J.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – Das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 1, p. 105–122, 2015.

BRASIL. **Lei 4024 de 20 de dezembro de 1961 - Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 17 out. 2021

BRASIL. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. DOU de 10.01.2001, , 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>

BRASIL. **Lei 10.861 de 14 de abril de 2004 - Institue o SINAES**, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** Brasília-DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

CARVALHO, A. G. Avaliação e regulação da educação superior brasileira - algumas

considerações sobre a implementação do Sinaes. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 4 n 3, p. 337–356, 2009.

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.

FERREIRA, T.-A.; CALDERÓN, A.-I. Avaliação da Educação Superior: o Exame Nacional de Cursos (Provão) e os rankings acadêmicos e índices no contexto da avaliação para a regulação. **Revista @mbienteeducação**, v. 12, n. 3, p. 210, 2019.

OLIVEIRA, A. S. R. DE; SILVA, I. R. Indicadores educacionais no Ensino Superior Brasileiro: possíveis articulações entre desempenho e características do alunado. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 23, n. 1, p. 157–177, abr. 2018.

VERHINE, R. **Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES()** **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)** Publicação da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Universidade de Sorocaba (UNISO)., , nov. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/aval/a/n8WYbvtmRRgBFtvr3QkcKCt/abstract/?lang=pt&format=html>>. Acesso em: 18 out. 2021

Recebido: 05 de abril de 2022
Aceito: 25 de abril de 2022.