

## ENSAIO

### PERSPECTIVAS NA/DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS:

#### operacionalização da Educação Básica ao Ensino Superior

Juliana Fatima Serraglio Pasini<sup>i</sup>

O contexto da avaliação nacional do Brasil se consolidou ao longo de quase três décadas, iniciando pela grande expansão do ensino, desde a Educação Básica até o Ensino Superior. A necessidade de criar indicadores que contribuíssem com a oferta, a qualidade e a equidade do ensino em todo território brasileiro foi o que impulsionou a criação e o aprimoramento de diferentes instrumentos e programas de avaliação externa nas Instituições de Ensino Superior (IES).

Neste ensaio, resgatam-se os diversos e sucessivos programas e políticas de avaliação externa desenvolvidos e implementados de 1995 a 2023, que culminaram na criação e consolidação dos Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e na Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Nosso objetivo é socializar alguns desdobramentos dessas políticas nas etapas de ensino mencionadas, além de provocar reflexões que sinalizam e indicam a necessidade de maiores estudos acerca dos desdobramentos das avaliações externas, em especial no Ensino Superior.

Com a finalidade de rememorar elementos importantes do quadro legal da educação no Brasil a partir de 1988, bem como evidenciar as modificações sócio-históricas que a impacta desde então, são considerados: legislações que tratam do direito à educação, faixa de obrigatoriedade, expansão das instituições escolares da Educação Básica e Ensino Superior e os aspectos legais e organizacionais que demarcam a implementação e consolidação de sistemas de avaliação em larga escala.

O presente texto está organizado em três partes, a apresentação nesta introdução, uma breve retomada de específicos marcos legais e históricos que abrangem as avaliações externas voltadas para Educação Básica e Ensino Superior, e considerações finais que, neste momento, não encerram as discussões, mas apresentam elementos para novas problematizações e pesquisas futuras.

## 1 BREVE RETOMADA DE ALGUNS MARCOS LEGAIS E HISTÓRICOS

A discussão das políticas de avaliação tem sido objeto de vários estudos e pesquisas no cenário nacional e internacional. Trata-se de uma temática com várias perspectivas, concepções e cenários de disputa e, em tal contexto, destacar o papel do Estado é fundamental, uma vez que é percebido por suas ações – imbuídas de lógicas de intervenção e articulação com a sociedade; então, são diretamente relacionadas aos processos e dispositivos político-administrativos, tanto normativos como voltados à ação e coordenados para atender objetivos específicos.

No cenário nacional, o debate sobre as avaliações externas, sejam da Educação Básica ou do Ensino Superior, apresentam-se a partir de várias proposições, concepções e cenários complexos, articulados a diferentes contextos, desde os sistemas de ensino até instituições de Ensino Superior. Tais discussões permeiam questões sobre a concepção, formação e financiamento da educação, independente da etapa de ensino e da pretensa meta de atingir maiores índices educacionais que representem qualidade da educação.

Desde a década de 1980, com o período de redemocratização do país, a educação é demarcada por diferentes disputas e projetos. De acordo com Werle,

A década de 1980 caracteriza-se pelo processo de abertura política; no fim da ditadura militar, início dos anos oitenta, o Brasil convivia com alta inflação e um período de estagnação econômica. O tecnicismo e a profissionalização compulsória no ensino de segundo grau e a desarticulação entre os três graus de ensino haviam chegado ao seu limite. A proposta de integrar a educação geral e a formação para o trabalho desde o primeiro grau não atingira seus objetivos. A exigência de profissionalização em todos os cursos do ensino de segundo grau provocara desqualificação da formação de nível médio. A nação clamava por redemocratização e desencadeava tal processo. Era momento de intensas expectativas de participação e abertura dos processos de gestão da educação, mobilizando a sociedade e os educadores.<sup>1</sup>

Em 1988, com destaque para promulgação da Constituição Federal<sup>2</sup>, temos a garantia de uma concepção de educação e o direito à educação como direito social inalienável, bem como a divisão de responsabilidades entre os entes federados e a vinculação de recursos para a educação<sup>3</sup>. Como forma de garantir esse direito, ocorreram inúmeras reformas do Estado, que marcaram a década de 1990, como as parcerias entre o setor público e o privado, as terceirizações, as privatizações e a emergência do terceiro setor. No âmbito da educação, as reformas, voltadas à Educação Básica até ao Ensino

<sup>1</sup> WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. p. 711.

<sup>2</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.

<sup>3</sup> DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 18, n. 100, ed. especial, p. 921-946, out. 2007.

Superior, objetivaram ampliar o acesso à Educação Básica, bem como a formação de nível superior, em especial aos docentes da Educação Básica, que majoritariamente eram formados em nível médio.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.393<sup>4</sup>, assim como a Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, reafirmou o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegurando sua oferta não apenas às crianças, mas ampliando aos jovens e adultos que não tiveram acesso ao processo de escolarização, tal como assegurou a ampliação da obrigatoriedade e universalização do Ensino Médio gratuito. Nesse sentido, evidencia-se a Emenda Constitucional n. 59/2009<sup>6</sup>, que ampliou a faixa de obrigatoriedade e gratuidade, dos 4 aos 17 anos, que significou avanço expressivo na ampliação da faixa de responsabilização do Estado pela oferta do ensino obrigatório e gratuito. Apesar de que o país ainda não tenha atingido a universalização do ensino e do processo de escolarização, tais avanços contribuíram consideravelmente às políticas de acesso, permanência e inclusão de milhares de crianças, outrora desassistidas pelo sistema público.

A expansão do Ensino Superior delimitou-se de modo objetivo a partir da década de 1990, com as medidas implementadas por governos neoliberais, entre as quais estão a redução e o controle dos gastos públicos, a demanda por melhoria da qualidade dos serviços públicos, a adoção de novos modelos de avaliação de desempenho, controle e gestão do orçamento público e a descentralização administrativa. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista<sup>7</sup>, a centralidade na educação nos anos de 1990, através da implementação de várias políticas educacionais, teve caráter persuasivo, pois:

[...] tratavam de preparar e formar a população para se integrar às relações sociais existentes, especificamente às demandas do mercado de trabalho, uma população a ser submetida aos interesses do capital que se consolidava no país. Nessa história, as reformas do ensino constituíram-se e foram apresentadas como importante instrumento de persuasão. Se não chegam a compor um consenso no âmbito da sociedade civil, não deixavam de convencer à audiência bem informada que, com elas, estariam asseguradas pelo menos as condições básicas de uma mudança qualitativa na sociedade.<sup>8</sup>

No Ensino Superior, tal expansão se efetivou por meio de instituições privadas de Ensino Superior, pela aprovação da LDB e do Plano Nacional de Educação (PNE), da Lei n. 10.172<sup>9</sup>, apresentando a forte influência das recomendações dos organismos internacionais – destacadamente

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

<sup>6</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos [...]. Brasília: Presidência da República, 2009.

<sup>7</sup> SHIROMA, E.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

<sup>8</sup> SHIROMA, E.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 14.

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

o Banco Mundial. A respeito das ações que abriram possibilidades para descentralização e autonomia nesta etapa do ensino, houve significativa flexibilização do ensino; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e a valorização do caráter instrumental. O PNE, recomentado pelas disposições transitórias do art. 87 da LDB, dispõe dos seguintes indicativos para o Ensino Superior:

[...] diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino **mediante sistema de avaliação**, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estudantis, ênfase no papel da educação à distância (grifos nossos).<sup>10</sup>

A implementação de um sistema de avaliação, portanto, amplia o controle do Estado e provoca mudanças na organização e na gestão das instituições de ensino, seja da Educação Básica ou do Ensino Superior, estimulando a expansão competitiva, destacadamente no Ensino Superior. Os Decretos n. 2.306/1997<sup>11</sup> e n. 3.860/2001<sup>12</sup> – revogados pelo Decreto n. 5.773/2006<sup>13</sup> – contribuíram para a flexibilização da estruturação do Ensino Superior, incluindo-o na lógica competitiva do mercado; na realidade prática, tal movimento se efetivou pelo “estímulo à expansão de matrículas e diversificação institucional, [que] naturalizam esse campo como serviço e, na maioria dos casos, restringe a educação superior à função de ensino”<sup>14</sup>.

Desse modo, para garantir a materialização das políticas educacionais – a partir da pouca eficácia pedagógica para mudanças substanciais nos sistemas de ensino – que pudessem provocar mudanças e alterações na organização e gestão do sistema educacional como um todo, foram inseridas algumas inovações, iniciadas desde a Educação Básica com a implementação do SAEB, em 1995, sob governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Então, séries de reformas foram empreendidas e orientadas pelos organismos internacionais e governo federal aos estados e municípios, a fim de melhorar a qualidade da oferta de ensino e garantir padrões mínimos de qualidade.

Já no Ensino Superior, as reformas aconteceram pela implementação do SINAES, com a aprovação da Lei n. 10.861<sup>15</sup>, de 2004. Desde então, dispõe-se de um conjunto de procedimentos

<sup>10</sup> DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 18, n. 100, ed. especial, p. 921-946, out. 2007. p. 243-244.

<sup>11</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, [...]. Brasília: Presidência da República, 1997.

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001**. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

<sup>13</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília: Presidência da República, 2006.

<sup>14</sup> DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 18, n. 100, ed. especial, p. 921-946, out. 2007. p. 247.

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004.

avaliativos para o Ensino Superior, que envolve desde a instituição até o desempenho do estudante. Entre os procedimentos, destaca-se a avaliação institucional, organizada em duas etapas distintas: autoavaliação e a avaliação externa; a primeira é realizada pela instituição de Ensino Superior, por meio da Comissão Própria de Avaliação (CPA); e, a segunda, por meio de avaliações aplicadas aos alunos ao fim do curso, por meio de visitas externas por comissões estipuladas pelo Ministério da Educação, coordenadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

## 2 AVALIAÇÃO EXTERNA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E ENSINO SUPERIOR: DESDOBRAMENTOS NO CONTEXTO DA PRÁTICA.

Desde a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica em 1995, a fim de obter dados referentes ao sistema educacional, objetivou-se subsidiar políticas educacionais com a finalidade de promover melhorias na educação brasileira em todos os níveis; tais políticas, por sua vez, estiveram alinhadas aos anseios de outras políticas advindas dos organismos internacionais, como já apresentada por Coelho<sup>16</sup>, Freitas<sup>17</sup>, Soligo<sup>18</sup>, Werle<sup>19</sup>, Zanotto e Sandri<sup>20</sup>, Pasini<sup>21</sup> e Pasini e Soligo<sup>22</sup>.

Neste sentido, houve a intensificação das referidas políticas com a criação de avaliações que vão desde a Educação Infantil ao Ensino Superior, resultando em políticas de ranqueamento, isto é, comparação de resultados, sem considerar as características contextuais e educacionais de cada região ou instituição de ensino, aumentando, assim, as desigualdades educacionais<sup>23,24</sup>.

Na Educação Básica, as mudanças que ocorreram na implementação de políticas e programas de avaliação em larga escala evidenciam um alinhamento com as políticas curriculares, já que podem

---

<sup>16</sup> COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação na educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

<sup>17</sup> FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

<sup>18</sup> SOLIGO, V. **Qualidade da educação**: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

<sup>19</sup> WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

<sup>20</sup> ZANOTTO, M.; SANDRI, S. Avaliação em larga escala e BNCC: estratégias para o gerencialismo na educação. **Revista Temas & Matizes**, Cascavel, v. 12, n. 23, p. 127-143, jul./dez. 2018.

<sup>21</sup> PASINI, J. F. S. **Políticas de Avaliação em larga escala**: Análise do contexto da prática em municípios de pequeno porte. Curitiba: Appris, 2020.

<sup>22</sup> PASINI, J. F. S.; SOLIGO, V. Políticas de avaliação em larga escala e a BNCC. *In*: FRANZI, J.; FONSECA, A. P. A. **Disputando narrativas**: uma abordagem crítica sobre a Base Nacional Comum Curricular. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022. p. 85-100.

<sup>23</sup> SOLIGO, V. **Qualidade da educação**: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

<sup>24</sup> PASINI, J. F. S. **Políticas de Avaliação em larga escala**: Análise do contexto da prática em municípios de pequeno porte. Curitiba: Appris, 2020.

ser uma possível garantia de monitorar e operacionalizar o ensino em prol de melhores resultados nas avaliações em larga escala. Para compreender tal relação, o Quadro 1 apresenta um breve panorama das avaliações em larga escala e demarcação das políticas curriculares implementadas no período de 1988-2019 na Educação Básica.

**Quadro 1** – Panorama das avaliações em larga escala e demarcação das políticas curriculares implementadas no período de 1988-2019

Ano	Cenário Político	Características e Desdobramentos
1988	Início das Políticas de Avaliação	Projeto Piloto (Projeto Nordeste-Orientado pelo Banco Mundial).
1990	Primeira avaliação do SAEB	De caráter amostral, avalia algumas escolas públicas, a fim de aprimorar os instrumentos do SAEB.
1993	Segunda avaliação do SAEB	De caráter amostral, ainda em formato de projeto piloto, permite aprimorar os instrumentos para implementar o SAEB.
1995	Implementação oficial do SAEB	Inovação no sistema de correção das provas de desempenho, introduz-se a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Cria-se questionário socioeconômico para levantamento de dados contextuais. Aplicadas nas últimas turmas de cada etapa do ensino. Aplicado nos anos ímpares. Turmas com no mínimo 30 alunos.
1997	PCN's	Ano de publicação dos PCN's, documento orientador do currículo da Educação Básica. Atualização da matriz de referência do SAEB. Nesta edição do SAEB com base nos PCN's. Utilização de escala de proficiência para correção da avaliação, e análise do desempenho dos alunos por meio dos níveis de proficiência.
2000	PISA	Brasil passa a participar do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes-PISA. Aplicado a cada 3 anos para alunos com 15 anos de idade, ou seja, que estejam finalizando a Educação Básica. Avalia três domínios: leitura, matemática e ciências.
2005	Prova Brasil	O SAEB passa a ser composto por dois instrumentos: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação do Rendimento Escolar (Anresc), chamado de Prova Brasil. Turmas avaliadas devem ter no mínimo 20 alunos matriculados. As instituições de ensino, podem analisar seus resultados a partir das escalas de proficiência da prova. De caráter censitário e não mais amostral.
2006	DCN's	Publicação das DCN's, novo documento que passa a orientar o currículo da Educação Básica. Atualização das Propostas Pedagógicas Curriculares (PPC's) e do Projeto Político Pedagógico de todas as instituições de ensino. Atualização da matriz de referência da Prova Brasil com base nas DCN's.



2007	Provinha Brasil	<p>Aplicada anualmente para turmas do 2º ano do Ensino Fundamental.</p> <p>Até o ano de 2010, incluía apenas testes com foco na leitura.</p> <p>Em 2012, incluiu-se o teste de matemática. São aplicadas sempre no fim do ano letivo. Dados referente a Provinha Brasil podem ser consultados no site do Ministério da Educação.</p>
	IDEB	<p>Cria-se o IDEB, que se torna o indicador de qualidade da educação. Calculado a partir da combinação dos resultados da Prova Brasil e SAEB, com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, com base no Censo Escolar.</p> <p>Resultados divulgados por instituição escolar, município, estado, unidade da federação. Possibilita a comparação entre os resultados.</p>
2012	<b>Atualização das DCN's</b>	<p>A atualização das DCN's, contribuíram para nova atualização da matriz de referência da Prova Brasil. E para criação da ANA, contribuindo para criação de políticas e programas para formação de professores alfabetizadores, e direcionados os problemas da alfabetização na "idade certa".</p>
2013	ANA	<p>Avalia os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas.</p> <p>Até o ano de 2016 foi o 3º ano do Ensino Fundamental I.</p> <p>Após a publicação da BNCC, passa a avaliar turmas do 2º do ensino fundamental I.</p>
2017	<b>BNCC</b>	<p>Publicação da BNCC, Resolução CNE/CP n. 2/2017, primeiro documento curricular que não tem caráter orientador do currículo da Educação Básica, mas documento normativo.</p>
2018	Política Nacional de Avaliação da Educação Infantil. Decreto 9432/2018	<p>Inclusão da Educação Infantil nas avaliações em larga escala.</p> <p>Nos ciclos de 2018 e 2021, foi desenvolvido projeto piloto, com aplicação de questionários para identificar as condições da oferta da Educação Infantil.</p>
		<p>Em construção, a matriz de referência para a avaliação desta etapa do ensino, com base na BNCC da Educação Infantil.</p>
2019	Atualização da Matriz de referência do SAEB do Ensino Fundamental	<p>Atualização da Matriz de Referência do SAEB.</p> <p>O SAEB passa a ser uma sigla unificada, extingue-se as outras siglas Aneb e Anresc.</p>
		<p>Passam a ser avaliadas as turmas do 2º ano do Ensino Fundamental I.</p> <p>Passa a avaliar turmas com no mínimo 10 alunos, aumentando a abrangência das turmas avaliadas.</p>
2021	Atualização da Matriz de referência do SAEB do Ensino Médio.	<p>Adequação da matriz de referência aos conteúdos da BNCC do Ensino Médio.</p> <p>Passa a Avaliar todas as turmas, a partir do 2º ano do Ensino Fundamental. As turmas do Ensino Fundamental II e Médio passam a ser avaliadas por meio da versão digital.</p>

Fonte: Pasini<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> PASINI, J. F. S. BNCC e impactos para as avaliações educacionais. In.: FONSECA, A. P. A.; PASINI, J. F. S.; FRANZI, J; COSSETIN, M. **Políticas educacionais e currículo: construindo redes latino-americanas.** Foz do Iguaçu: CLAEC, 2023. p. 15-39.

O Quadro 1 nos possibilita compreender que o SAEB, como programa de avaliação da Educação Básica, reconduziu o debate acerca da qualidade da educação ofertada no país. Então, promoveu mudanças no contexto de organização da escola, do trabalho pedagógico, bem como na reorganização dos conteúdos trabalhados – visto que a matriz de referência das avaliações em larga escala é pautada no currículo vigente. Nota-se, ainda, o quanto a BNCC<sup>26</sup>, implementada em 2019, corroborou para a possível padronização do currículo e do ensino, operacionalizado pelas avaliações em larga escala – uma vez que, em grande medida, os estados e municípios passam a criar instrumentos próprios para monitorar seus índices e aumentar seus *rankings* no cenário nacional. Desse modo, o conceito de qualidade é reduzido ao alcance de índices educacionais, que pouco refletem a realidade da instituição escolar e as características contextuais que afetam e interferem diretamente nas condições de aprendizagem dos sujeitos que lá se encontram, independente da etapa de ensino.

Quanto ao Ensino Superior, embora implementado oito anos após o SAEB, os SINAES também se desdobram de diferentes formas nas Instituições de Ensino Superior (IES), como evidenciado no Quadro 2:

**Quadro 2** – Panorama das avaliações em larga escala no Ensino Superior

Ano	Cenário Político	Características e Desdobramentos
1982	Primeira proposta de avaliação no Ensino Superior	ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior): propôs avaliação institucional, promoveu discussões para superar tensões no meio acadêmico.  Propôs mecanismos democráticos, transparentes e considerados legítimos para avaliação sistemática das atividades.
1983-1986	Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).	Proposto pelo Ministério da Educação (MEC). Objetivo ranquear as instituições, distinguindo-as quanto às suas funções <sup>27</sup> .
1986	Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES)	Proposto pelo Governo Federal. Acarretou em críticas às IES públicas quanto ao custo e produtividade.
1990	Criação da Comissão Nacional de Avaliação (CNA)	Coordenado pelo prof. Hélgio Trindade.
1993	Criação do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)	Proposta de avaliação institucional, com princípios democráticos e com participação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).  Avaliação dos cursos de graduação, autoavaliação e avaliação externa, combinando avaliação quantitativa e qualitativa.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular**. Educação é a Base. Brasília: MEC, SEB, 2017.

<sup>27</sup> LEITE, D. Avaliação institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades, *In*: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. **Avaliação e Compromisso público**. Florianópolis: Insular, 2003. p. 53-73.



1996	Decreto n. 2.02, reformulou as regras para avaliação dos cursos nas IES públicas e privadas.	Avaliação de curso sendo subdividida em cinco modalidades: 1- Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como Provão; 2- Visitas <i>in loco</i> feitas pelas Comissões de Especialistas (INEP); 3- Autoavaliação Interna concretizada pelo PAIUB; 4- Avaliação de dados cadastrais, validadas pelos órgãos competentes – Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (SEDAI); 5 – Avaliação realizada pela CAPES.
2004	Implantação dos SINAES	A implantação dos SINAES é o momento de consolidação das avaliações externas nas IES no Brasil.  O SINAES inclui: análise das instituições, avaliação de cursos e Desempenho dos Estudantes (ENADE).
Atualmente	Criação de Comissão Própria de Avaliação pelas IES – CPA.	A partir da CPA as IES públicas e privadas não apenas criam novos instrumentos de avaliação e monitoramento das questões que envolvem a operacionalização da educação ofertada nos diferentes cursos, bem como levanta dados por meio de questionários socioeconômicos a fim de identificar o perfil dos estudantes nos diferentes cursos, e outros dados que subsidiem a criação de políticas e programas institucionais a fim de promover melhorias na qualidade da educação ofertada.

**Fonte:** A autora, adaptado com base nos quadros apresentados na pesquisa de Magalhães e Rodrigues<sup>28</sup>.

O período de 1990 a 2000 é demarcado pelas criações de modelos próprios de avaliação, objetivando atender aos anseios e propostas da IES. As avaliações, com enfoque democrático, provocaram o debate da necessidade de se ter instrumentos de avaliação que pudessem considerar as características e particularidades das IES.

Com a implementação dos SINAES, as IES públicas e privadas passam a ser avaliadas a partir de critérios combinados, qualitativos e quantitativos; ademais, não apenas são avaliadas as instituições, cursos e desempenho dos estudantes, mas também se consideram os aspectos que envolvem ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente (maior titulação). Outros aspectos compõem o quadro de indicados dos SINAES: ao analisar a IES, considera questões que envolvem a infraestrutura, condições de aprendizagem dos estudantes, recursos materiais disponíveis, envolvimento do corpo docente com o tripé ensino, pesquisa e extensão.

Podemos sinalizar que os SINAES inauguram uma cultura de avaliação no Ensino Superior, assim como ocorre na Educação Básica. Conjuntamente, no Ensino Superior também cria-se a importância do reconhecimento da instituição por meio da avaliação, que passa a compor um cenário importante para escolha de curso e da IES que o estudante elegerá. Instaura-se, nesse sentido, a competitividade e ranqueamento das IES – tal como acontece com as instituições escolares por meio da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir de 2007.

<sup>28</sup> MAGALHÃES, N. M. E.; RODRIGUES, C. M. C. Programas de avaliação externa na educação superior brasileira, repercussões até o SINAES e consequências no contexto da UFRGS. *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, v. 24, n. 2, p. 475-492, jul. 2019.

É importante destacar que a avaliação é um processo importante, em especial no que concerne à análise dos dados educacionais da própria instituição e debate com a comunidade escolar, promovendo e abrindo espaço para a gestão democrática, seja na Educação Básica ou no Ensino Superior. No entanto, o que temos observado pelas pesquisas de Pasini<sup>29</sup>, Freitas<sup>30</sup>, Chirinéa e Brandão<sup>31</sup>, Meneghel, Robl e Silva<sup>32</sup> e Dias Sobrinho<sup>33</sup> é a falta de debate acerca dos indicadores educacionais presentes nas avaliações externas.

Na busca por maiores índices, professores são incluídos na lógica da performatividade, não como produtores de conhecimento junto ao meio escolar e acadêmico, mas como sujeitos que precisam atingir metas, resultados de desempenho com seus estudantes, aumentar significativamente o número de publicações em periódicos, realizar pesquisa, projetos de extensão, atividades *in loco*, atividades de ensino e, ainda, sobreviver à lógica dos resultados para que a instituição mantenha ou aumente sua nota nas avaliações externas. Outra questão a ser ponderada, seja em ano de IDEB ou do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), é a de que os alunos da Educação Básica e Ensino Superior são postos nessa mesma lógica de obtenção das melhores notas de desempenho.

Contextualmente, os docentes da Educação Básica há décadas são corresponsabilizados pelos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, punidos por meio de políticas meritocráticas presentes em muitos estados e municípios brasileiros, como forma de monitorar, controlar e gerenciar os resultados nas avaliações externas. No Ensino Superior, em ano de ENADE, paira sobre a instituição uma cobrança por bons resultados, o que refletirá “no bom trabalho” realizado pela instituição. No caso das IES privadas, os resultados representam a competitividade e publicização dos dados a fim de qualificar as instituições como “melhores e piores”, uma vez que a publicação dos resultados obtidos no ENADE contribui para a mercantilização da educação superior. Logo, “A avaliação educativa não pode se confundir com a prestação de contas, com a mensuração e muito menos com o mero controle”<sup>34</sup>.

É por meio da prestação de contas que ocorrem três processos: a regulação, o gerencialismo e a performatividade:

O gerencialismo ocorre por meio de dispositivos operacionais do contexto da prática escolar, na tentativa de unificar uma visão da organização da sociedade e da forma que deve gerir sua rede ou instituição de ensino. E a performatividade se efetiva por meio

---

<sup>29</sup> PASINI, J. F. S. **Políticas de Avaliação em larga escala**: Análise do contexto da prática em municípios de pequeno porte. Curitiba: Appris, 2020.

<sup>30</sup> FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out-dez. 2014.

<sup>31</sup> CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

<sup>32</sup> MENEGHEL, S. M; ROBL, F; SILVA, T. T. F. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 86-106, 2006.

<sup>33</sup> DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior – Regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003.

<sup>34</sup> DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior – Regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003. p. 35.

de orientações para a prática docente, pautada em resultados, em mérito, incutindo uma competição desenfreada na instituição escolar ou rede de ensino, a fim de identificar os melhores gestores, os melhores professores, bem como as melhores práticas<sup>35</sup>.

Os impactos dessa prestação de contas no sistema educacional afetam diretamente a gestão da escola e da IES. Há décadas, como pesquisadora da temática das avaliações em larga escala, estamos a provocar denúncias e problematizações que nos levem a refletir sobre o que e quais fatores são invisibilizados pelas avaliações em larga escala. Questões tais que envolvem a falta de políticas públicas que melhorem as condições de trabalho docente e a aprendizagem nas diferentes instituições de ensino, desde a Educação Básica ao Ensino Superior. Ademais, muitos são os invisibilizados pelas avaliações em larga escala, entre eles destacam-se as minorias linguísticas, o público da educação especial, os estrangeiros e os sujeitos fronteiriços: mesmo que incluídos nas escolas regulares e IES brasileiras, não são considerados nas avaliações externas, pois não existem adaptações, tampouco são consideradas as necessidades desses estudantes para que realizem as avaliações em condições de igualdade. Outras questões referem-se à falta de recursos nas instituições públicas e à indução de parcerias público privadas, somadas à terceirização de diversos setores das instituições públicas de ensino, que precarizam a oferta do ensino público de qualidade.

Consideramos que as avaliações externas precisam assumir seu caráter de diagnóstico das instituições de ensino, corroborando para melhoria da qualidade da educação. É preciso resgatar o sentido da avaliação e compreender o que e a quem tem servido tantos processos burocráticos de avaliação implementados no sistema educacional ao longo de quase três décadas. A avaliação tornou-se um instrumento importante, no que diz respeito ao fomento de novas políticas públicas, controle e regulação da educação e centralidade nas reformas da Educação Básica e superior.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio buscou apresentar um breve contexto histórico acerca das avaliações externas e suas consolidações como importante instrumento de gestão, controle, gerencialismo e monitoramento do sistema educacional, desde a Educação Básica ao Ensino Superior. Objetivamos, ainda, provocar reflexões sobre os desdobramentos das avaliações externas nos sistemas de ensino e nas IES.

Em virtude da força nos processos de implementação das políticas de avaliação no sistema educacional, o “Estado Avaliador” transforma os sentidos atribuídos ao processo de avaliação, passando a ser obrigação das instituições de ensino provar que os resultados obtidos são mensuráveis e que correspondem aos padrões estabelecidos pelos órgãos avaliadores. O financiamento da educação atrela-se a obtenção de melhores resultados, as exigências externas quanto a prestação de contas ou responsabilização pelos resultados; assim, tendem a favorecer a consolidação de um sistema de

---

<sup>35</sup> PASINI, J. F. S. **Políticas de Avaliação em larga escala**: Análise do contexto da prática em municípios de pequeno porte. Curitiba: Appris, 2020. p. 58.

avaliação com caráter punitivo e mercadológico, baseado nos resultados e não nos processos de aprendizagem e em condições para obtenção dos mesmos.

O *accountability* já é realizado em muitos estados brasileiros, como é o caso do Paraná e Ceará, que há décadas criam mecanismos de avaliação que tem operacionalizado o sistema educacional e reduzido o currículo das instituições escolas às matrizes de conteúdo das avaliações em larga escala. Fato que passa a ser favorecido com a BNCC e que evidencia o dever de estarmos atentos às mudanças propostas aos cursos de Ensino Superior com a Base Nacional de Formação de Professores (BNC-Formação)<sup>36</sup>, que tenta alinhar o currículo do Ensino Superior dos cursos de licenciatura ao currículo da Educação Básica, como forma de obter maiores resultados e controlar o que circula no sistema educacional.

A performatividade e a competitividade são evidenciadas por meio da publicação dos resultados, visam contribuir com as políticas públicas no sentido de superar a ineficiência, destacar a eficácia e a produtividade do sistema educacional, por meio de políticas de mérito<sup>37</sup>. Esse discurso é recorrente há vinte anos, de acordo com Coelho<sup>38</sup>, seguindo orientações oriundas de organismos internacionais como a CEPAL e Unesco<sup>39</sup>, os quais buscam reduzir o distanciamento entre o sistema educacional e o mercado de trabalho.

Os princípios mercadológicos são transpostos gradualmente ao sistema educacional à medida em que a escola e a IES passam a trabalhar em prol dos resultados, fazendo a sua divulgação e publicação dos resultados como forma de prestar contas. O trabalho educacional com foco nos resultados inviabiliza a implementação de um projeto de gestão democrática, uma avaliação institucional democrática e construída coletivamente, relativizando a preocupação com a formação humana, que passa a considerar qualidade como um único indicador, entendendo-a como suficiente para expressar a realidade presente na instituição de ensino.

Para finalização deste ensaio, é preciso evidenciar que as instituições de ensino criem diversos procedimentos avaliativos, mas que sigam na direção da concretização de implementar uma avaliação educativa, tal como disserta Dias Sobrinho<sup>40</sup>. Que possamos questionar, debater e problematizar as questões que envolvem as avaliações externas e o que seus indicadores refletem no contexto onde são realizadas. Que esses dados possam ser utilizados para que a escola e a IES possam refletir e debater, junto da comunidade acadêmica, as necessidades e possibilidades para uma educação de qualidade atenta à formação humana, e não aos princípios mercadológicos.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília: MEC, CNE, 2015.

<sup>37</sup> BALL, S. J. **Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade**. In. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./ dez. 2005.

<sup>38</sup> COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação na educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

<sup>39</sup> CEPAL. UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo de transformação produtiva com equidade**. Brasília: Unesco, 1995.

<sup>40</sup> DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior – Regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003.

Recebido em: 12 de dezembro de 2023.

Aprovado em: 15 de dezembro de 2023

Link/DOI: <https://doi.org/10.30681/repr.v14i3.12013>

---

<sup>i</sup> Pós-doutora em Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), docente na Universidade Federal de Santa Catarina (CA/UFSC), Colégio de Aplicação. Membro do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU/UNEMAT/UFMT), Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Educacionais (GRPPE/PR-UNILA/Unicamp).

*Curriculum Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0755566438950766>

*ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-7854-4038>

*E-mail:* [jfserraglio@gmail.com](mailto:jfserraglio@gmail.com)