

A governamentalidade e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE

Taise Feldmann

Osmar de Souza

Resumo: Assiste-se, no Brasil, a partir dos anos 80/90, a um desencadear de um conjunto de avaliações nacionais. Essas avaliações atingem todos os segmentos, e neste artigo, aborda-se uma dessas avaliações, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE. O ENADE vem sendo utilizado como uma avaliação da pretendida qualidade do ensino superior brasileiro, e em razão de todas as avaliações, instauram-se alguns conflitos, dentro e fora da universidade. Confrontam-se compreensões de avaliação. Discute-se o papel do Estado frente a essas práticas avaliativas e até o deslocamento do Estado-nação para um Estado transnacional. Este artigo tenta percorrer esses e outros problemas, fixando-se no conceito de governamentalidade, proposto por Michel Foucault. O ENADE foi aplicado pela primeira vez no ano de 2004, e faz parte do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), do Ministério da Educação – MEC. O exame compreende uma parte de conhecimentos gerais e outra de específicos, e os resultados trazem consequências para os cursos e para as instituições. É por essas consequências que o conceito de governamentalidade constitui o foco deste artigo.

Palavras-chave: Governamentalidade. ENADE. Educação Superior. Implicações da avaliação.

The governmentality and the national assessment of students performance – ENADE

Abstract: We are witnessing, in Brazil, from the years 80/90, an increasing of a set of national assessments. These assessments reach all segments, and this article approaches one of these assessments, The National Assessment of Students Performance - ENADE. The ENADE has been used as an assessment of the desired quality of Brazilian higher education, and due to all these assessments, some conflicts inside and outside the university might occur, mostly dealing with the evaluation concepts. The role of the state in these evaluation practices and by the displacement of the nation-state to a transnational state is discussed. This article attempts to approach these and some other problems, using the concept of governmentality, proposed by Michel Foucault. The ENADE was first applied in 2004, and is part of SINAES (Brazilian National Higher Education Evaluation System), of the Ministry of Education - MEC. Part of the exam checks the general knowledge while other part tests the specific knowledge, and the results bring consequences for the courses and institutions. And because of these consequences the concept of governmentality is the focus of this article.

Key words: Governmentality. ENADE. Higher education. Implications of the evaluation.

Introdução

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, doravante ENADE foi criado através da Lei 10.861/2004 com o objetivo de avaliar o desempenho de estudantes dos cursos de graduação do Ensino Superior brasileiro. O ENADE é integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, Sinaes, que busca, através dos resultados de avaliações, traçar um panorama da qualidade dos cursos e das Instituições de Ensino Superior - IES do país.

É sob a perspectiva do ENADE que se discute o conceito Governamentalidade, visto que o papel do Estado tornou-se difuso, no volume das avaliações nacionais, no Brasil.

Inicialmente discute-se o ENADE, como uma avaliação da Educação Superior brasileira. Através de dados históricos, reflexões e discussões, discutimos as consequências do exame para a Educação Superior no que diz respeito à forma com que o exame é tratado pelo Estado.

Após aborda-se o conceito de governamentalidade, que passa a ser o eixo central do artigo, com a discussão seguinte focada nas disputas na Avaliação da Educação Superior no Brasil.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

Na década de noventa, conhecida como a “Década da Avaliação”, ocorreram muitas transformações na educação superior brasileira e foram implementados sistemas de avaliação em larga escala, em nível nacional. O ensino superior ficou marcado pelos conhecidos “Provões” (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011).

As transformações das avaliações e implantação desses sistemas de avaliação em larga escala deram-se a partir da forte influência do reformismo do mundo contemporâneo, no qual o modelo intervencionista do Estado de Bem-estar Social atingiu também o Brasil, na década de 1990, e fez com que o Governo discutisse a atuação do Ministério da Educação, e consequentemente a regulação e a avaliação (COVAC, 2010).

Autores como Covac (2010) tentam sistematizar as razões que alimentam o assim chamado “reformismo” do Estado. Entre tantas, prevalecem pelo menos quatro: a redução do tamanho do Estado; a redefinição de seu papel regulador; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa e a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Essas razões que, não se esgotam, nem sempre garantem que o papel do Estado muda. Redução não implica necessariamente alterar o poder do Estado sobre pessoas e instituições, no caso deste artigo.

Essa suposta mudança no papel do Estado nem sempre implica um estado executor, como diz o mesmo autor. O seu papel regulador parece ter se acentuado cada vez mais. Tampouco torna visível a interferência externa, transnacional, a que vai se referir adiante e que o justificam.

O deslocamento de um estado executor para um estado regulador manifesta-se nas escolas, em todos os níveis. Entre tantos, pode-se arrolar como Deleuze (1992) o controle contínuo por diversos mecanismos, provas, relatórios, cadastros docentes; a formação permanente que põe em dúvida a capacidade das instituições na formação de profissionais da educação; na universidade o abandono da pesquisa, privilegiando o ensino já reconhecido pelas sociedades científicas; a preocupação com a eficiência, reduzindo custos e ampliando resultados, como segue a cartilha das empresas; um novo regime de dominação.

Como parte dessas transformações, o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi instituído no ano de 2004. O sistema, criado pela Lei nº 10.861, avalia as instituições de Ensino Superior (AVALIES), os cursos de graduação (ACG) e os estudantes (ENADE). Os resultados obtidos nessas avaliações têm como objetivo traçar um panorama da qualidade dos cursos e das Instituições de Ensino Superior - IES do país (WAITZ; ARANTES, 2009).

A partir do SINAES, o Ministério da Educação - MEC propõe uma “ponte” entre avaliação e regulação. O conceito de regulação se relaciona à função fiscalizadora do Estado. Esta “ponte” ocorre em três momentos: através da regulação pelo poder público nas etapas iniciais da autorização e credenciamento; pela avaliação; e por meio da aplicação, pelo poder público, dos efeitos regulatórios da avaliação (WAITZ; ARANTES, 2009).

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, em seu início, tinha o objetivo de avaliar o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados, suas habilidades e competências. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima com que cada área do conhecimento é avaliada é trienal (BRASIL, 2013). Nas últimas edições, tem incidido somente nos concluintes.

O ENADE é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao MEC, segundo diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes.

Por ser uma delegação do Ministério da Educação, o ENADE torna-se “oficial”. Por isso, está na lógica da governamentalidade, a ser explicitada mais a frente.

O exame é componente curricular obrigatório aos cursos de graduação, conforme determina a Lei nº 10.861/2004, sendo obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. Caso não seja possível a participação, o aluno deverá apresentar uma dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento (BRASIL, 2013).

Vale observar que dos instrumentos previstos no SINAES, há fatores que dependem diretamente do estado, para se averiguar a pretendida qualidade somente no ENADE, porque a logística dos demais instrumentos depende também da ação das instituições. No caso do ENADE, a participação da instituição se dá mais em termos de convencimento a professores e concluintes, na proposta hoje em vigor.

Autores como Calderón, Poltronieri e Borges (2011) constatam que dos três instrumentos o ENADE ganha visibilidade na mídia, pelas divulgações do MEC, o que redundava em *rankings*. E este é tomado como principal fonte de informação para a formulação dos índices de qualidade.

A essas observações, pode-se acrescentar que esses *rankings* produzem efeitos conflitantes nos gestores, nos professores e alunos. Corre-se o risco de se reduzir o papel formativo na universidade com ênfase apenas no eixo do ensino, ressentindo-se de observações sobre extensão e pesquisa, que os outros instrumentos poderiam oferecer.

Sobre esses riscos Brito (2008) e Dias Sobrinho (2010) estabelecem reflexões que merecem ser contempladas pelos gestores nacionais e equipes que se responsabilizam pelos SINAES. Do primeiro, o reducionismo do SINAES; do segundo, o papel regulador.

O exame vem sendo discutido por diversos autores, pois carrega desde sua origem alguns pré-conceitos que são consequência dos anteriores e apresenta também algumas divergências, como a avaliação trienal. Para Frauches (2010, p. 138) “a avaliação trienal não permite um acompanhamento do desempenho real do estudante ao longo de sua trajetória no curso, como alardeiam os executivos do Ministério da Educação em suas comunicações após a divulgação dos resultados do ENADE”.

Nesta perspectiva trienal, somente os alunos de cursos de graduação ou tecnólogo de três anos participam efetivamente do exame, pois os alunos de cursos de menos ou mais tempo (dois anos, quatro anos ou mais) não realizam o exame no início e no fim do curso. Dessa forma, a avaliação não é totalmente

eficaz, pois os sujeitos que a realizam não são necessariamente os mesmos, assim não há como analisar o processo de aprendizagem. Perde-se o caráter formativo da avaliação referido neste artigo a Dias Sobrinho.

Quanto à participação dos alunos no exame, vê-se que desses é cobrada apenas a presença, “o desempenho discente negativo – não precisam responder a nenhuma questão -, incluindo “zero”, é utilizado apenas para penalizar o curso e a IES” (FRAUCHES, 2010, p. 139). Compreende-se que não importa necessariamente o desempenho do aluno para saber se o mesmo está tendo uma boa formação acadêmica, e sim o resultado final do curso da IES, que será adicionado a gráficos junto às demais IES para uma posterior comparação. Porém, para os alunos que tiverem um bom desempenho no exame, é utilizado o método da recompensa:

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento (BRASIL, 2013).

O Estado “premiador” ganha um componente no mínimo estranho, mas justificado por quem pretende olhar “resultados”; quem persegue “produtos” em oposição a quem busca “processos”.

Segundo Foucault (1987), a recompensa é um elemento de um sistema duplo, que é a gratificação-sanção. “Este mecanismo de dois elementos permite um certo número de operações características da penalidade disciplinar” (p. 205). Percebe-se, assim, que mais uma vez estimulam os principais sujeitos do ENADE, os alunos, para que tenham um bom desempenho no exame, pois são os resultados desses que resultam em recompensas, como bolsas de estudo, e não necessariamente a formação acadêmica do aluno. Quanto à sanção, essa tende a ser acionada para as instituições.

Mas como a avaliação dá relevância ao ENADE, corre-se o risco de premiar concluintes de trajetórias acadêmicas medianas, sofríveis, em detrimento daqueles que se envolveram além do ensino, em projetos de pesquisa e extensão, em ações solidárias que requisitariam profissionais da sua área de atuação. O ENADE não contempla isso. Tem um caráter de “prova real”. Na lógica de mercado, o ENADE se assemelha a uma auditoria.

Sobre os resultados do exame, compreende-se que o método de avaliação desses é feito “através de uma escala com cinco níveis. De três a cinco, o curso tem avaliação positiva. Abaixo de três, a avaliação é negativa e as IES

se sujeitam a firmar com o MEC um “termo de saneamento de deficiências””. (FRAUCHES, 2010, p. 139) Ou seja, uma avaliação de conhecimentos através de estatísticas com consequências intituladas “boas ou ruins” para as IES. É a intervenção permanente do Estado na vida social, uma característica da política moderna, o que mais uma vez justifica o olhar neste artigo para o conceito de governamentalidade.

Segundo o Manual do ENADE, o exame é um importante instrumento de aferição e de promoção da qualidade para os cursos de graduação e para as políticas de educação superior do país. Tem como objetivo acompanhar o processo de aprendizagem e o desempenho acadêmico dos estudantes de educação superior. Nesse sentido, o exame avalia os participantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais de seus respectivos cursos 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, 2013).

Porém, através da perspectiva de alguns autores, o exame torna-se, cada vez mais, apenas uma fonte de dados estatísticos que “revelam” quais as “melhores” universidades no país. “O ENADE, que têm na sua essência a elaboração de rankings se constitui nos instrumentos indutores da qualidade por meio da concorrência, dinamizando o mercado educacional” (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011, p. 822).

Dessa forma, não só o ENADE, mas também as demais avaliações integrantes do Sinaes são consideradas avaliações estatísticas, visto que há um tratamento estatístico dos resultados obtidos, ou seja, em dados numéricos. Faz-se, no entanto, a ressalva que nos outros instrumentos a instituição tem um papel mais ativo, o que não ocorre com o ENADE, na sua aplicação, somente em termos de indução.

Cabe ainda discutir o papel das estatísticas, principalmente na divulgação de resultados de avaliações em larga escala, como é o caso do ENADE.

Fröhlich (2012) aborda a estatística como um “saber de governo”. Constata que isso ocorre desde o final do século XVIII. Passa, então, a ser um dever de Estado, no sentido de que governar um sujeito é conduzir suas condutas a partir de índices numéricos, traduzidos em diferentes linguagens, porcentagens, tabelas, gráficos. Para a autora, trata-se de uma tecnologia a serviço de certa racionalidade política que orienta a conduta dos sujeitos. Produz-se, então, efeitos de verdade.

O problema neste sentido é que os efeitos de verdade muitas vezes são levados a sério e causam danos para cursos e instituições no caso do ENADE. Ao sujeito acadêmico nem tanto.

Esses dados estatísticos, que têm o objetivo de mostrar a realidade das Instituições de Ensino Superior – IES, nem sempre podem ser considerados dados reais, visto que não há uma devida preocupação e dedicação com as avaliações nacionais, tanto na elaboração quanto no envolvimento dos sujeitos integrantes deste processo. Assim, conseqüentemente, os resultados obtidos nessas avaliações podem apenas servir para a competitividade de uma IES com outra(s).

A competitividade como consequência dessas avaliações também vem merecendo reflexões de Dias Sobrinho (2004). Para o autor, este fator engendra-se no sistema universitário nos níveis internos das instituições educativas e nas relações com as demais. Nos níveis internos, pode-se acrescentar, assiste-se a tensas relações entre gestores, professores, de forma mais acentuada. Para este autor, as avaliações deixam de ser instrumentos de solidariedade e cooperação, valores históricos da universidade. Por seu caráter objetivista e tecnocrático, conclui o autor, a produtividade passa a ser um valor de referência e determina os objetivos e as atividades da comunidade universitária.

O ENADE, nesta perspectiva, seria um dispositivo de poder, uma tecnologia de Governo. A Governamentalidade conduz a formação acadêmica.

Com a lógica que vem sendo implementado nas últimas edições, o ENADE vai se aproximar dos tradicionais “exames”. Os exames nas escolas, em todos os níveis, ganham um peso “definitivo” e acabam se distinguindo das “provas” regulares.

Sobre os exames, Foucault (1987) explicita que reúne simultaneamente a vigilância e a sanção. A vigilância porque classifica, qualifica, pune (com a reprovação, por exemplo, com o fechamento de cursos superiores). A sanção porque a partir dele se estabelecem normas. Para o autor, o exame é ritualizado. Basta para isso que se analise a legislação sobre o SINAES, dentro do qual, encontra-se o ENADE. Para o autor, o exame reúne a “cerimônia do poder” e a “forma da experiência”.

Por mais que o ENADE, como componente do SINAES, pretendesse se distinguir do antigo “Provão”, não conseguiu ainda escapar da dualidade exposta acima, a vigilância e a normalização. Da mesma forma, como implicações, a cultura do qualificar segundo parâmetros nem sempre visíveis; classificar por critérios arbitrários e punir, ainda que de forma simbólica. A qualidade, segundo os documentos orientadores do ENADE, supõe a formação de um sujeito numa área específica, mas antes disso, um cidadão.

Ao estabelecer avaliações como o ENADE, o Estado pretende ter a visibilidade do que já foi ensinado e do que se pretende alcançar. Com os resultados obtidos no exame, são planejadas ações, refeitas normas e definidas estratégias, que direta ou indiretamente influenciam muito além do âmbito acadêmico.

A avaliação da educação superior ultrapassa amplamente os âmbitos mais restritos do objeto a que se dirige. Seus efeitos atingem não só o sistema de educação superior como também têm impactos sobre toda a sociedade. A avaliação instrumentaliza as reformas educacionais, produzindo mudanças nos currículos, na gestão, nas estruturas de poder, nas configurações gerais do sistema educativo, nas concepções e prioridades da pesquisa, nas noções de responsabilidade social, enfim, tem a ver com as transformações desejadas não somente para a educação superior propriamente dita, mas para a sociedade que se quer consolidar ou construir (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 706).

A perspectiva explicitada por Dias Sobrinho acima remete à triangulação entre avaliação institucional, avaliação de cursos e o ENADE. Esse conjunto deveria gerar os efeitos de que fala o autor, entre essas, as reformas curriculares. Essas reformas atenderiam a exigências sociais e ao que as pesquisas estariam produzindo em termos de novos conhecimentos e dinâmicas de socialização.

Por mais que possamos pensar que as avaliações estejam presentes somente no ambiente escolar e que suas consequências atinjam somente este espaço, as normas, leis e estratégias de ação do Estado são feitas e refeitas com o objetivo de alcançar a população.

A avaliação em nossos dias é cada vez mais assunto que interessa a toda a sociedade, especialmente àquelas comunidades mais concernidas por seus resultados e efeitos. Mas, atualmente, são os Estados os principais interessados e aplicadores da avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. Tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado. Isto é, como política pública (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 706).

O problema que se coloca aqui é o que define o Estado moderno? Que elementos ideológicos orientam o Estado moderno? Poderiam ser compreendidos dentro de um só sistema jurídico-político? É relativo a um só espaço geográfico? Afonso (2001) aponta a lógica ideológica do mercado, da economia, mas numa abrangência transnacional.

A avaliação educativa, conforme Dias Sobrinho (2008, p. 193):

Deve ser uma produção de sentidos sobre o cumprimento, pelos sistemas e pelas instituições, das finalidades de formação de cidadãos, aprofundamento dos valores democráticos da vida social, e elevação material e espiritual da sociedade. Avaliação é produção de sentidos, prática social, portanto, intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos.

Através desse ponto de vista, compreende-se que há um abuso de poder da racionalidade política, visto que o que consta nos princípios do termo avaliação não é a prática atual do Estado. De onde decorre certa dificuldade de compreender o ENADE como avaliação educativa, no sentido de produção de sentidos para os universitários, alvos do ENADE.

Em termos de visibilidade, do seu início para os dias atuais, ocorre uma redução do SINAES, porque a articulação entre avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes, dá sinais de enfraquecimento. Esta afirmação pode-se constatar em publicações, tanto na mídia em geral, quanto em produções acadêmicas. Se o leitor quiser aprofundar esta provocação, pode fazer um levantamento: quantos artigos encontra na academia elegendo como objeto as avaliações institucionais e as avaliações de cursos pelos pares, e quantos focalizam o ENADE. O mesmo pode ser feito em jornais e revistas de circulação mais geral. Mas se requer um questionamento: caso confirme a hipótese, o que ela permitiria inferir?

Brito (2008), ao fazer uma sumarização do SINAES, entre outros pontos, constata que de uma intuição dinâmica que havia na sua concepção, nos dias atuais se torna “estática”. A autora se refere ao início, no primeiro governo Lula, quando o ENADE, fazendo parte do Sinaes, ganhou uma concepção distinta do antigo “provão”.

Para a autora há uma distinção entre o ENADE e o “provão”, porque este fazia avaliação de alunos concluintes; no ENADE, avaliava-se o acadêmico em dois momentos, no início do curso e no fim. Atualmente, avaliam-se só os alunos concluintes, o que vai reaproximar novamente o ENADE do “provão”.

O ENADE da forma como está sendo aplicado, não está atingindo o fim de buscar melhorias na educação, pois não é através de *rankings* e consequentemente competições que se obtêm. Sendo uma avaliação da educação superior brasileira, o exame deve “formar cidadãos, aprofundar os valores democráticos da vida social, e elevação material e espiritual da sociedade” (DIAS SOBRI-

NHO, 2008) e assim alcançar o seu principal propósito: a melhoria da formação acadêmica, ou seja, da educação no país. Para o foco deste artigo, percebe-se que o papel do estado poderia ter se alterado, se fosse mantida a concepção inicial. Pelo que se constata atualmente continua a ter papel similar ao provão: o de regular pessoas ou instituições.

Dado ao conjunto de elementos discorridos, justifica-se refletir sobre a governamentalidade relacionada ao ENADE. É o tópico da próxima seção.

O complexo conceito da governamentalidade

O conceito de governamentalidade aparece em Foucault (2003, 2006, 2008). Torna-se pouco produtivo se definir de que fase de sua obra se falaria. Desde o seu projeto inicial tentando estabelecer uma arqueologia do saber, ao genealógico, às relações de governo de si e dos outros, poder e saber fez parte de seus escritos, de seus cursos.

Foucault distingue “razões de estado” e “estado”. Estado é entendido por ele como o que existe e o que ainda não existe. Já “razão de estado” manifesta-se numa prática, numa racionalização (FOUCAULT, 2008).

Entende que um estado não é definido por sua territorialidade, pela superfície ocupada, mas pela massa da população, com o seu volume, sua densidade. A razão de estado, ou o que chama estado de governo tem como alvo a população. E este estado de governo, para ele, tende a se orientar pelo saber econômico (FOUCAULT, 2006).

A partir disso, chega-se ao conceito de governamentalidade definido por ele como o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa de poder que tem como alvo principal a população como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico, os dispositivos de segurança.

O ENADE, da forma como vem se movimentando pode ser compreendido como “razão de estado”, daí se aplicar o conceito de governamentalidade. Ocorre que o conceito de Estado vem sofrendo uma mudança significativa com o processo de globalização por que passa o Brasil, assim como outros países. “Razão de estado” também sofre com esse deslocamento, pela invisibilidade de quem justificaria essas razões.

É desafiador que este problema se aproxima do que Afonso (2001) aponta para o Estado transnacional, ou, com a licença acadêmica, “razões de estado transnacional”. Mesmo vindo de bases epistemológicas distintas e, no caso de Foucault, ainda com a Europa não redimensionada como atualmente, em termos

de bloco econômico, Foucault já percebia um movimento que ultrapassava a dimensão física de Estado, como uma territorialidade definida. Diante desse cenário, cabe a pergunta: o que subjaz a tantos dados das avaliações em larga escala, como o ENADE? A quem seus resultados pretendem responder?

Avaliações em larga escala como o ENADE passam por uma logística complexa, desde o seu planejamento, passando por sua execução e, posteriormente, a divulgação dos resultados. Nessa movimentação as razões de Estado são delegadas a comissões, de cujos encaminhamentos, aprovações dependem os resultados finais. Seria esperado que essas comissões dialogassem com os documentos que regulamentam as avaliações; com a produção acadêmica nas distintas áreas do conhecimento e respectivos cursos. Na divulgação, as razões de estado dialogariam com os outros instrumentos do SINAES, além do ENADE.

Como se vê neste artigo por autores que já se debruçaram sobre o tema que os demais instrumentos ganham pouca visibilidade, esta incidindo em bases estatísticas da avaliação, como se fala em outro momento neste artigo.

Fröhlich (2012), já citada neste artigo, associa o conceito de governamentalidade, legitimado por dados estatísticos. A Estatística, assim, produz para as razões de Estado o efeito de tentar melhorar a educação brasileira, neste caso, o ensino superior. Supõe-se um mapeamento de uma realidade; assume um valor de “verdade” e, por isso, passível de intervenção. Daí que as diferentes políticas de avaliação incidem na conduta dos sujeitos.

As razões de estado, no caso do ENADE, encontram na lei 10.861/2004, o dispositivo jurídico que dá legitimidade à avaliação. No artigo 5º, §1 pode-se ler que o ENADE se propõe aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do curso. Afere também habilidades que se ajustem às exigências decorrentes da evolução do conhecimento. Verifica também as competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial. Da mesma forma, a competência para lidar com conhecimentos de outras áreas.

Considerando “as razões de estado” no dispositivo legal, quem é a população alvo? Reconhecem-se, de um lado, os acadêmicos concluintes, no modelo hoje em vigor. Almeja-se garantir qualidade em sua formação. De outro, os gestores na condução das atividades curriculares de cada curso e do diálogo com as sociedades e áreas de conhecimentos diversas.

Acrescente-se a isso um efeito pretendido, o de beneficiar a população que necessita desses profissionais e a sociedade organizada.

As avaliações, como tende a acontecer em políticas públicas, nem sempre deixam transparecer as disputas que estão em jogo. É o que se aborda no próximo tópico.

As disputas na avaliação do ensino superior

Embora a avaliação faça parte da cultura escolar desde o seu início, impondo consequências individuais aos sujeitos, com as atuais políticas de avaliação no Brasil, as avaliações não só geram consequências individuais, mas sociais, repercutindo em cursos e instituições, não raro como ameaça punitiva. Este caráter punitivo da avaliação, que acaba reduzindo o sentido da finalidade da educação é analisado por Dias Sobrinho, no excerto abaixo:

Desde muito cedo, testes, provas, exames marcam os ritmos e os ritos de passagem do calendário escolar, como se fizessem parte da essência mesma das aprendizagens e das formações, como se a qualidade da formação de um aluno coincidissem com os resultados que alcança nesses instrumentos de verificação. Na realidade, a avaliação nem sempre é aplicada com função pedagógica, formativa e, portanto, de emancipação pessoal e social. Muito comumente, ela tem exercido funções de controle, seleção social, restrições à autonomia (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 707).

No caso do Ensino Superior, mas talvez também nas outras avaliações protagonizadas pelo Ministério da Educação, no Brasil, as avaliações tem se guiado mais por uma lógica de mercado, em oposição à formativa (DIAS SOBRINHO, 2004). Para o autor, numa lógica de mercado contam os números, as precisões das respostas, as homogeneizações. Na lógica formativa, o foco é o cidadão, em suas incongruências, em suas complexidades e, neste caso, os instrumentos tornam-se múltiplos e exigem habilidades múltiplas para as análises. Na lógica de mercado vigora um caráter regulador; na formativa, centraliza-se numa finalidade irrecusável da educação.

A partir do momento em que o Estado, nacional ou transnacional, define políticas avaliativas, pelo conceito de governamentalidade assumido neste artigo, a lógica reguladora tende a prevalecer. Além disso, mesmo tentando ser distinto do antigo “provão”, o ENADE não tem escapado de interpelações punitivas, tanto por parte do Estado, quanto pelos gestores institucionais, incidindo mais nos seus profissionais docentes.

Mesmo antes de vigorar a legislação do SINAES, neste artigo restrito ao ENADE, as avaliações já tinham caráter de controle, com influência no coletivo. Ainda, interferem e (re)constróem a subjetividade de cada pessoa, fazendo que

deseje ser ou realizar algo que é imposto ou idealizado pela sociedade. Deleuze (1992, p. 220), mesmo inserido em contexto diverso do Brasil, parece falar para esta realidade também. Diz ele: “os ministros competentes não param de anunciar reformas supostamente necessárias [...] São as sociedades de controle que estão substituindo as sociedades disciplinares”.

No caso das sociedades de controle torna-se complexo saber e determinar as condições desse controle. Engendram-se várias maquinarias que tentam objetivar e criar um efeito de neutralidade em seus resultados. As atuais avaliações conseguem ultrapassar as origens da avaliação pelos testes escritos e sistemas de notação?

Para mais eficaz e objetivamente dar conta das funções sociais que lhe foram outorgadas, a avaliação teve que se desenvolver tecnicamente, criando os testes escritos e o sistema de notação. Aí está uma primeira característica que colou na avaliação a ponto de parecer pertencer à sua essência: os testes escritos com fins de medida (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 714).

Talvez houvesse nesses testes e nesses sistemas um caráter formativo, com repercussões individuais, que muitas vezes redundavam em reprovações. As avaliações em larga escala perderam, com o tempo, este caráter formativo e isso pode estar atingindo o ENADE (BRITO, 2008).

O que está em disputa, então? Pelo que se expôs, privilegia-se o interesse econômico, em oposição à formação do cidadão profissional. Predomina a lógica de uma empresa, de um gerenciamento e isto conflita com documentos oficiais relativos ao ensino superior que pregam uma formação acadêmica, humana, solidária, crítica e criativa.

Considerações

Este artigo elegeu o conceito de governamentalidade para tentar entender o ENADE, como uma das avaliações que faz parte do Sinaes. Pelo conjunto de contribuições de autores referenciados percebe-se que o conceito se assenta numa lógica econômica e produz efeitos de regulação, em oposição a efeitos de formação.

O papel do Estado, como avaliador, nem sempre torna visível que esta regulação não necessariamente está ligada a um sistema político-jurídico e geográfico. Por isso, a governamentalidade se torna difusa, ainda que consequências e implicações atinjam instituições e sujeitos num só sistema.

As razões para que as avaliações fossem criadas encontram em autores mencionados no artigo, efeitos conflituosos. Por um lado, as avaliações nacionais parecem não cumprir este papel, pela crítica à lógica da economia e à competitividade. Por outro, reconhece-se a interpelação que as avaliações impõem a sujeitos e instituições, mas de efeitos difusos quanto à pretendida qualidade.

Governos de origens histórico-ideológicas diferentes acabam, por caminhos aparentemente distintos, sendo atravessados por interposições externas, ainda que se esforcem para perseguir certa individualidade. Este atravessamento talvez seja compreendido pelo conceito de governamentalidade exposto neste artigo.

Referências

AFONSO, A. J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2013.

BRASIL. **ENADE – Apresentação**. Brasília, 2013 Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=313&id=181&option=com_content&view=article Acesso em: 23 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRITO, M. R. F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. **Avaliação**, Campinas: Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=287&path%5B%5D=288>>. Acesso em: 20 out. 2013.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/05.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

COVAC, J. R. As políticas educacionais e seu impacto na gestão das instituições de Ensino Superior. In: COLOMBO, S. S.; CARDIM, P. A. G. (Orgs.). **Nos bastidores da educação brasileira: a gestão vista por dentro**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 116-132.

DELEUZE, Gilles. **Conversações, 1972-1990**. São Paulo: Ed.34, 1992.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p.703-725, Especial - out. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a11v13n1.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>> Acesso em: 26 jun. 2013.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. **Estratégia: poder-saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRAUCHES, C. C. A Avaliação do ensino superior: obstáculos, desafios e oportunidades na gestão. In: COLOMBO, S. S.; CARDIM, P. A. G. (Orgs.). **Nos bastidores da educação brasileira: a gestão vista por dentro**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 133-146.

FRÖHLICH, R. Governamentalidade e estatística na formação docente: implicações sobre a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na

Carreira Docente. In: ANPED SUL - SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9. 2012, Caxias do Sul. **Anais eletrônicos...** Caxias do Sul: UCS, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/993/447>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

WAITZ, I. R.; ARANTES, M. P. C. Avaliação do ensino superior e a prática docente. **Anuário da Produção Acadêmica Docente**, Valinhos, v. 3, n. 6, p. 249-262, 2009. Disponível em: <<http://sare.anhanguera.com/index.php/anudo/article/view/1868>> Acesso em: 25 abr. 2013.

Taise Feldmann - Universidade Regional de Blumenau
Blumenau | SC | Brasil. Contato: taise.feldmann@gmail.com

Osmar de Souza - Universidade Regional de Blumenau
Blumenau | Sc | Brasil. Contato: souza.osmars@gmail.com

Artigo recebido em 31 de março de 2014
e aprovado em 12 de setembro de 2016.