

## TENSÕES ENTRE REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO EMANCIPATÓRIA NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

### TENSIONS BETWEEN REGULATION AND EMANCIPATIVE EVALUATION IN THE BRAZILIAN HIGHER EDUCATION EVALUATION SYSTEM (SINAES)

Marcelo Recktenvald <sup>1</sup>

#### RESUMO

*O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído pelo governo brasileiro como um sistema de avaliação integrador das energias emancipatórias e regulatórias, anteriormente consideradas dicotômicas. Por um lado, a avaliação emancipatória se propõe a promover ações pelas quais os sujeitos envolvidos em uma ação educacional escrevam a sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação. Mas, por outro lado, a regulação apresenta uma lógica intervencionista, pela qual um agente externo impõe critérios e dimensões a serem cumpridos pelos sujeitos, objetivando a garantia da qualidade da educação superior. O objetivo geral deste artigo é analisar a proposta integrativa do SINAES, confrontando-a as bases teóricas de avaliação e regulação. O método de pesquisa é exploratório, de natureza qualitativa, realizando-se por meio de pesquisa documental e bibliográfica. O texto descreve a evolução dos sentidos de avaliação, compara a avaliação emancipatória com a regulação estatal, à luz do SINAES. As conclusões apontam que a prática da avaliação emancipatória ainda é insipiente no modelo, pois, apesar de existirem princípios formativos no escopo teórico do SINAES, a lógica intervencionista da regulação imposta pelo Estado denuncia que as tensões ainda estão longe do fim.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Regulação. Avaliação emancipatória. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)*

#### ABSTRACT

*The Brazilian Higher Education Evaluation System (SINAES) was established by the Brazilian government as a system integrator evaluation of regulatory and emancipatory energies, previously considered dichotomous. On the one hand, the emancipatory evaluation aims to promote action by which involved persons in an educational action to write their own story and run their own courses of action. But on the other hand, regulation has a logical intervention, in which an external agent imposes criteria and dimensions to be completed by the subjects, aiming at quality assurance of higher education. The purpose of this paper is to analyze the proposal integrative SINAES, confronting the theoretical bases of evaluation and regulation. The research method is exploratory, qualitative, taking place through documental research and literature. The text describes the evolution of the meanings of assessment and compares the emancipatory evaluation with state regulation in relation to SINAES. The conclusions suggest that the practice of emancipatory evaluation is still incipient in the model because, although there are formative principles in theoretical scope of SINAES, interventionist logic of regulation imposed by the State reveals that tensions are still far from over.*

**KEY WORDS:** *Regulation. Emancipative evaluation. Brazilian Higher Education Evaluation System (SINAES)*

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Regional de Blumenau – FURB. Professor na Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS. E-mail: recktenvald@uffs.edu.br

---

Introdução

---

As tensões entre regulação e emancipação não podem ser, de modo algum, consideradas novidade no âmbito da avaliação da educação superior. De fato, elas compõem uma realidade persistente, mesmo em meio à evolução conceitual dos termos, considerados dicotômicos entre si. Se, por um lado, a avaliação emancipatória se propõe a promover ações pelas quais os sujeitos envolvidos em uma ação educacional “escrevam a sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação” (SAUL, 1988, p.61), por outro lado, a regulação apresenta uma lógica intervencionista, pela qual um Estado (ou outro agente externo) impõe critérios e dimensões a serem cumpridos pelos sujeitos, objetivando a “**garantia da qualidade da educação superior**”. (QUEIROZ, 2011, p.9).

No caso da educação superior brasileira, até o ano de 2004, o Estado praticava uma avaliação de caráter regulatória que infringia a autonomia universitária. Esse modelo, de acordo com Recktenvald e Silveira (2005) tinha alguns ícones de regulação e outros de avaliação. Como ícones de regulação, existia o Exame Nacional de Cursos (ENC), chamado empiricamente de “provão”, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que era o procedimento utilizado pelo Ministério de Educação (MEC) para o reconhecimento ou renovação dos cursos de graduação, e a Avaliação Institucional (AI), responsável pela verificação das condições gerais de funcionamento dos estabelecimentos de educação superior. Como ícone de avaliação, existia o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) (BRASIL, 1994), reconhecido em nível governamental, porém não incentivado.

Cabe destacar que o processo de regulação governamental sempre foi acompanhado de críticas quanto à metodologia. A maior parte das críticas recebidas referia-se, mais especificamente, ao ENC, sob alegações deste não ser coerente com o PAIUB. Isso porque, o ENC, de forma geral, representou uma iniciativa governamental para avaliar os resultados do processo de ensinar e aprender nos cursos de graduação, aplicado na forma de um exame aos formandos do período de 1996 a 2003. O PAIUB, por sua vez, foi desenvolvido a partir dos anseios das universidades, podendo ser entendido como um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas das IES à sociedade, constituindo-se em uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior. Os seus princípios emancipatórios<sup>2</sup> eram considerados conflitantes com a política de regulação do que Davok (2004, p.10) denomina “trio AI-ENC-ACE”.

No entanto, há oito anos se estabeleceu um amplo sistema de avaliação, denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a incumbência de integrar as iniciativas desarticuladas – regulação e avaliação – em um único sistema, que propunha somar os esforços de avaliação das instituições de educação superior (IES) com os esforços governamentais de regulação (RECKTENVALD, 2005).

Nesse sentido, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa, que passará a nortear o presente estudo: O SINAES está conseguindo consolidar sua proposta integrativa como política de avaliação, conciliando conceitos outrora considerados dicotômicos?

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar a proposta integrativa do SINAES, confrontando-a as bases teóricas de avaliação e regulação.

Quanto ao método de pesquisa, é de natureza qualitativa, realizando-se por meio de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa é exploratória, apesar de existirem padrões de avaliação e regulação explícitos na legislação. A estruturação do estudo inicia com sucinta descrição do SINAES, passando em seguida para uma explanação dos períodos da avaliação e sua evolução conceitual, e, na sequência, apresentação dos conceitos de regulação comparados à avaliação emancipatória. Por fim, são realizadas as discussões e análises de confronto conceitual, aplicado ao SINAES, respondendo a questão norteadora.

---

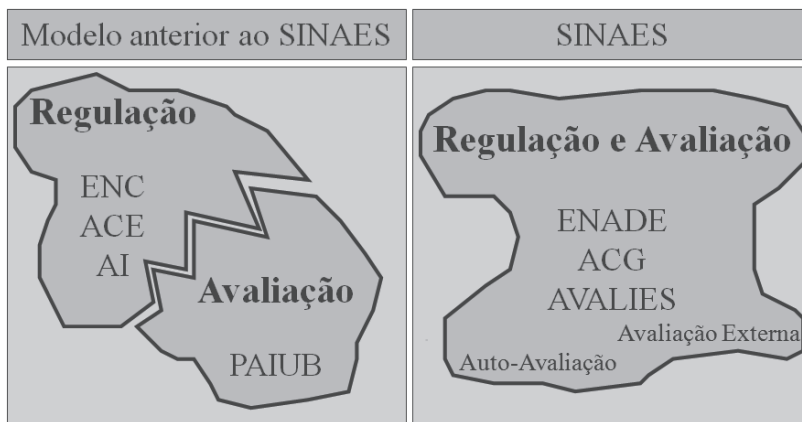
2 De acordo com Ristoff (1999, p.52), os princípios implícitos no texto do PAIUB (BRASIL, 1994), são: Globalidade, Comparabilidade, Respeito à identidade institucional, Não punição ou premiação, Adesão voluntária, Legitimidade, e Continuidade.

## O SINAES

O SINAES é um programa de avaliação da educação superior que tem por finalidade permitir o acompanhamento da evolução da qualidade do ensino superior e permitir que o MEC conduza o processo de credenciamento ou renovação de credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, em consonância com o Art. 9º, inciso IX, da Lei nº 9.394, de 1996. Sua coordenação se faz pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão do âmbito do Ministério da Educação, vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado (BRASIL, 2004).

Ao promover a avaliação, o SINAES deve assegurar: a) a avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos; b) o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; c) respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos; e d) a participação do corpo discente, docente e técnico administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. Os resultados da avaliação constituem-se referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior. (RECKTENVALD, 2006).

O SINAES foi desenvolvido com a proposta de integrar as iniciativas anteriormente desarticuladas de avaliação e regulação. A figura 1 a seguir, resume bem a concepção que se tinha em mente por ocasião da publicação da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que o instituiu.



**Figura 1:** SINAES como proposta de articulação entre regulação e avaliação  
**Fonte:** elaborado pelo autor

Em síntese, o SINAES compreende três modalidades de instrumentos, que devem ser aplicadas em diferentes momentos componentes principais, listados a seguir:

- (1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – é o centro de referência e articulação do sistema de avaliação que se desenvolve em duas etapas principais:
  - (a) auto-avaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, a partir de 1º de setembro de 2004;
  - (b) avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo INEP, segundo diretrizes estabelecidas pela CONAES.
- (2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) – avalia os cursos de graduação por meio de instrumentos e procedimentos que incluem visitas in loco de comissões externas. A periodicidade desta avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos.

(3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) – aplica-se aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, estando prevista a utilização de procedimentos amostrais. Anualmente, o Ministro da Educação, com base em indicação da CONAES, definirá as áreas que participarão do ENADE. (BRASIL, 2004, p.4-5)

De acordo com Barreyro e Rothen (2006, p.971), “o SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose”, pois, “os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores”. Nesse sentido, o SINAES é “produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de ranking do Provão.” (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p.971).

Ristoff e Giolo (2006, p.198), profissionais envolvidos na elaboração do SINAES, reconhecem que houve aproveitamento das experiências anteriores, ao afirmarem que

o SINAES deparou-se com o desafio de, a um só tempo, aproveitar da melhor maneira possível as experiências já testadas no Brasil, reestruturando a avaliação a partir de um novo modelo, de concepção global única, melhorando os instrumentos, integrando os instrumentos entre si, integrando os espaços avaliativos e os momentos da avaliação, otimizando o uso de todos os instrumentos de informação disponíveis e criando outros considerados fundamentais.

Na visão dos autores, o SINAES pode ser considerado um sistema integrativo, pois além de integrar os instrumentos de avaliação, estes aos de informação e também os próprios espaços de avaliação do MEC, e a autoavaliação à avaliação externa, “articula, sem confundir, avaliação e regulação” e “propicia coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior.” (RISTOFF; GIOLO, 2006, p.198).

---

### Avaliação e regulação

---

Muitas têm sido as definições e os sentidos da avaliação e da regulação. Essas múltiplas interpretações que foram sendo construídas demonstram o amadurecimento e a importância do tema não apenas para as IES, mas também aos órgãos governamentais que têm se preocupado com a regulação qualitativa dos processos avaliativos.

Já há algum tempo, a avaliação da educação superior passa por momentos de tensão entre regulação e emancipação (AFONSO, 2000). Para Santos (2000, p.54) está ocorrendo uma “crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias.” Assim, a seguir serão expostas algumas definições e sentidos da avaliação, construídos ao longo de cinco<sup>3</sup> distintos períodos, segundo Dias Sobrinho (2003b), passando em seguida a uma abordagem comparativa entre avaliação emancipatória e regulação.

---

### Períodos da Avaliação

---

O primeiro período da avaliação é um período longo, o qual atravessa os últimos anos do século XIX e as três primeiras décadas do século XX. Nesse período, conhecido como pré-Tyler, a avaliação “centra-se com grande evidência na elaboração e aplicações de testes, aproveitando-se de conhecimentos adquiridos anteriormente em outras áreas.” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p.16). Avaliar,

3 A classificação de cinco períodos não é considerada unanimidade entre os diversos autores. Em estudo da evolução conceitual da avaliação, Esmaniotto; Silva (2004) apontam quatro períodos distintos. Optou-se por utilizar a classificação de Dias Sobrinho (2003b) pelo fato desta ser amplamente aceita pelos pesquisadores da área.

durante esse período, tinha o mesmo sentido de medir. Esmaniotto; Silva (2004) indicam que nesse período o papel do avaliador era tão somente um papel técnico.

O segundo período da avaliação surge a partir dos estudos de Ralph Tyler, quando a avaliação educacional<sup>4</sup> começa se preocupar com a gestão científica, com o desenvolvimento do currículo e com o desenvolvimento das instituições, à luz de objetivos previamente formulados. Nesse período, observou-se também notável expansão da tecnologia de elaboração de testes que se propunham, segundo Dias Sobrinho (2003b, p.19), a “quantificar e classificar com precisão e detalhes os rendimentos e produtos”. O papel central da avaliação era investigar até que ponto os objetivos educacionais traçados estavam sendo atingidos pelo currículo e práticas pedagógicas. Para Vasconcelos (2002, p.22), essa abordagem avaliativa possibilitou “a introdução de vários procedimentos de avaliação, tais como inventários, escalas, listas de registro de comportamentos, questionário para coletar informações referentes ao comportamento dos alunos, tendo em vista os objetivos curriculares”. Esmaniotto; Silva (2004, p.407) mencionam que, nessa categorização, o avaliador estava centrado em “descrever padrões e critérios, embora técnicos em sua atuação”.

Posteriormente, no terceiro período, a avaliação – e a própria educação – passam por certo descrédito, sendo designada por Stufflebeam e Shinkfield (1985), como era da inocência. Ocorre entre 1946 e 1957 desenvolvendo-se significativamente os instrumentos utilizados em testes de alcance nacional ou estadual. (DIAS SOBRINHO, 2003b).

O quarto período da avaliação é observado entre os anos de 1958 e 1972, época que, de acordo com Dias Sobrinho (2003b, p.22), “traz grande efervescência ao campo da avaliação”. Nesse período, principalmente a partir da década de 1970, que a *accountability* se dissemina nas políticas sociais do governo americano, sendo ainda o período que surgiram os termos avaliação somativa e avaliação formativa, desenvolvidos por Scriven (1967), e amplamente utilizados posteriormente por Stufflebeam (1971). De acordo com Scriven (1967), a avaliação formativa é aquela pela qual o aluno é avaliado continuamente ao longo do processo de ensinar e aprender ao qual está submetido, por meio de suas produções e da observação do professor. A avaliação somativa é aquela em que são estabelecidos marcos e aplicados testes, normalmente no meio e no final do período.

Por fim, a teorização mais consistente é observada no período da profissionalização da avaliação, que iniciou em 1973 e perdura até hoje. Considera-se como profissionalização por não ser mais considerada tão somente uma prática importante, mas a própria avaliação torna-se um objeto de estudo, ao surgir a meta-avaliação.

De acordo com Stark (1999), a meta-avaliação ocorre quando cada um dos elementos de um plano acadêmico, incluindo a própria avaliação, é avaliado para melhorar a próxima avaliação. Ou seja, é o mesmo que avaliar o próprio processo avaliativo, mediante um julgamento de valor e mérito, que pode ser concebido tanto como um tipo de pesquisa em avaliação quanto como uma reflexão sobre os processos avaliativos.

A partir deste período de profissionalização, a avaliação institucional, por tentar compreender os interesses de *stakeholders* diversos, transforma-se em uma complexa ferramenta de julgamento de valor, que deve considerar as ações e inter-relações dos agentes, seus propósitos, suas metodologias e procedimentos em cenários extremamente dinâmicos.

---

## Avaliação emancipatória e regulação

---

A proposta de uma avaliação emancipatória é defendida por Saul (1988), inspirada em obras de autores clássicos ligados à educação, com destaque para Freire (1967, 1997), Adorno (1971), Piaget (1973), Foucault (1977) e Habermas (1990). Para Saul (1988, p.61), a avaliação emancipatória pode ser entendida como

---

4 É nesse período que surge a expressão *avaliação educacional*, utilizada por Ralph Tyler.

um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la. Destina-se à avaliação de programas educacionais ou sociais. Ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas.

Contudo, a avaliação emancipatória, embora deva ser considerada de suma importância, tem seu foco direcionado mais especificamente à avaliação educacional, e não necessariamente à avaliação institucional. Isso se explica pelo fato da avaliação institucional abranger dimensões maiores do que tão somente aspectos político-pedagógicos, envolvendo também interesses públicos que exigem garantias da qualidade na educação oferecida pelas IES a partir de certificações externas. E quando a exigência dessas garantias é realizada por terceiros, e não pelos próprios sujeitos internos, já pode ser considerado como regulação. Deve-se ressaltar que, embora a utilização do termo regulação não tenha origem na avaliação institucional em si, mas sim na avaliação educacional, tem sido aplicado em ambos os contextos. É importante que se faça um aprofundamento do real significado da regulação, uma vez que, no Brasil, tem sido atribuído ao termo um significado ligeiramente diferente do que internacionalmente tem se observado. (RECKTENVALD, 2006).

De um ponto de vista da avaliação educacional, Hadji (1999, p.36) comenta que a regulação se refere ao processo de aprendizagem, e os seus objetivos são “compreender o percurso do aluno; descobrir a origem das dificuldades; apreciar o grau de obtenção dos objetivos pedagógicos; pilotar e otimizar o processo de aquisição”. Assim, a regulação é considerada como uma avaliação formativa.

Tal compreensão é compartilhada também por Perrenoud (1999, p. 90), quando afirma que regulação é

o conjunto das operações metacognitivas do sujeito e de suas interações com o meio que modificam seus processos de aprendizagem no sentido de um objetivo definido. Com efeito, não há regulação sem referência a um estado almejado ou a uma trajetória ótima. A regulação faz parte de uma causalidade teleonômica, com anéis que modificam o presente em função de uma referência ao futuro desejado.

Para Bonniol; Vial (2001, p.315), “a regulação não é apenas um reajuste, mas também uma criação. Regular não significa somente se adequar a uma norma preestabelecida, mas inventar uma organização. Não é a resposta a uma orientação, mas a fundação de uma ordem”.

Ainda no mesmo sentido, podem ser destacadas as afirmações de Castro-Almeida; Le Boterf; Nóvoa (1999, p.125), conforme consta a seguir:

Para atingir o equilíbrio desejado, a ação precisa ser constantemente corrigida, tal como um piloto que, graças a pequenas manobras do leme, vai mantendo (e corrigindo) o rumo a seguir. É este o papel da regulação das atividades num projeto de cooperação técnica “a regulação das atividades pode ser entendida como a procura, através de ajustamentos sucessivos, de novas formas de equilíbrio [...] cada vez que um dado sistema muda, quer devido a interações internas (entre atores, por exemplo), quer devido à modificação de condições exteriores ou contextuais. A regulação pretende restabelecer o equilíbrio num dado sistema – e um projeto não é mais do que um sistema de intervenção social – quando, por alguma razão, este se encontra alterado. A regulação procura retificar ou moderar as modificações perturbadoras através de medidas de correção”.

Em síntese, a regulação, quando vinculada aos processos de aprendizagem, é associada à avaliação formativa (PERRENOUD, 1999; CASTRO-ALMEIDA; LE BOTERF; NÓVOA, 1999; HADJI, 1999, 2001; BONNIOL; VIAL, 2001).



Contudo, em aplicação diferente desta recém-mencionada, já no campo da avaliação institucional, a regulação pode ter sentidos diferentes. Pode ser exaltada por ter o sentido de avaliação formativa, conforme mencionam os documentos do SINAES (BRASIL, 2003, 2004), mas também pode ser criticada por divergir da emancipação, ou por conflitar com a autonomia universitária, quando praticados na forma de controle coercitivo. (BELLONI, 2000; RISTOFF, 2000; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, DIAS SOBRINHO, 2003b, 2004; DAVOK, 2004; BARREYRO, 2004).

Conceitualmente, no campo da avaliação institucional, a regulação pode ser entendida como

o processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou procedimento é, com o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessária pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa. (KELLS, 2000, p. 9).

Os reguladores a quem Kells (2000), refere-se, obviamente, são as agências governamentais. Trata-se de uma prática aceitável e, mais do que isso, desejável, por parte do Governo, o qual assume as características de estado avaliador<sup>5</sup>. (NEAVE, 1988).

“O Estado como avaliador sobre bastante restrições, mas não restam dúvidas de que uma avaliação, para fins de atestar a competência ao término de um curso, é algo que se impõe, inclusive com o apoio generalizado da sociedade.” (VIANNA, 2003, p.72).

Num texto mais voltado às IES públicas, Coelho (1997, p.45), já havia mencionado que “um Estado democrático [...] tem o direito e o dever de avaliar, com isenção e rigor, todas as universidades”. Ou seja, o Estado não pode se comprometer com grupos e interesses privados. Para o autor, “do ponto de vista democrático, absurda é tanto a recusa da avaliação quanto a pretensão de reduzi-la à auto-avaliação por parte dos indivíduos, áreas ou universidades e de mantê-las sob nosso absoluto controle e tutela” (IBID., p.46).

Nesse sentido, Wolf (1997) menciona que as avaliações não podem ser realizadas tão somente para cumprimento de uma obrigação, pois elas são parte de um sistema de monitoramento de metas educacionais, geralmente as metas do currículo oficial nacional, que devem ser realizadas para aferir se as metas estão sendo atingidas.

A regulação, para o SINAES (BRASIL, 2004, p.87-88) é mencionada não como mera função burocrática e legalista, sendo “necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtivista”. Posto dessa maneira, a tensão entre regulação e emancipação mencionada por Santos (2000, p.54) não se aplicaria ao SINAES, pois embora este se apresente como canal de energias regulatórias, surge como instrumento das próprias IES, que têm obrigações de adequação a um sistema social regulamentado pelo governo, e também têm o dever de prestar contas à sociedade. Ou seja, neste caso específico, de acordo com Genro; Mota (2005), a regulação surge forte com o apoio de diversos segmentos sociais, sem que isso represente ameaça à autonomia universitária<sup>6</sup>, autonomia esta garantida pelo artigo 204 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

No entanto, esse posicionamento resgatado de Ristoff e Giolo (2006, p.198), de que o SINAES “articula, sem confundir, avaliação e regulação” é ainda bastante questionado. Será que realmente as tensões entre avaliação emancipatória e regulação não se aplicariam ao SINAES? O

5 Segundo Barreyro (2004), a expressão *estado avaliador*, pertencente a Guy Neave, define o surgimento de um estado que supervisiona em vez de controlar os sistemas que possuem autonomia. No entanto, na América Latina tal expressão tem assumido outro sentido, o de um estado que se desresponsabiliza pelos processos, e avalia tão somente os resultados de um sistema.

6 Para Genro; Mota (2005), “a autonomia universitária pertence predominantemente à instituição, à mantida, e não, como querem alguns entender, à mantenedora”. Por esse motivo, os autores defendem “uma regulação justa baseada em critérios estáveis, por meio de uma relação com o Estado, respaldada nos ditames constitucionais de credenciamento e avaliação.” (GENRO; MOTA, 2005, p.1).

que poderia ter mudado tanto no escopo teórico ou na prática da regulação, considerando autores que fizeram parte da construção do modelo brasileiro?

Deve-se ressaltar que, historicamente, no campo da avaliação institucional, o termo regulação é associado ao controle coercitivo (BELLONI, 2000; RISTOFF, 2000; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, DIAS SOBRINHO, 2003b, 2004; DAVOK, 2004; BARREYRO, 2004).

Evidentemente, os posicionamentos apresentados por parte desses autores foram anteriores à proposição do SINAES. Contudo, convém relembrar tais posicionamentos, verificando se a proposição de um novo sistema integrativo consegue, de fato, articular avaliação e regulação, sem confundi-los. Para Barreyro e Rothen (2006, p.972), “a tentativa da conciliação das diferentes concepções de avaliação – e de educação superior – e a indefinição de qual concepção é a adotada como oficial mostram a falta de consenso quanto à política de educação superior do governo”

Para Dias Sobrinho (2003a, p.59-60),

Como avaliador ou interventor, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamentos de cursos e *acreditation*. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizadas *ex post* e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas.

Belloni (2000, p.51-52) identifica uma tendência que denomina como sendo “meritocrática”, que

é orientada pela lógica da regulação e do controle, do cumprimento de requisitos e normas, e está voltada para a identificação e seleção dos melhores, com vistas a políticas de incentivos e financiamento, assim como ao estabelecimento de padrões de status e excelência, traduzidos em listas hierárquicas ou rankings.

Ristoff (2000) também mencionava, antes de compor a equipe de formulação do SINAES, que a regulação integrava uma política governamental passível de críticas, mais especificamente relacionando críticas ao ENC. Para o autor,

Quando a avaliação é conduzida, como no caso do provão e das comissões de especialistas, pelo Ministério da Educação, é evidente que os resultados têm como usuário preferencial o governo que faz uso destes resultados para administrar o sistema como um todo. Os resultados servirão de base para o estabelecimento de matrizes de recursos, alocações privilegiadas, medidas de controle e políticas de premiação ou punição (RISTOFF, 2000, p.115).

Catani; Oliveira; Dourado (2001, p.7) mencionam que

Dois tendências opostas balizam o debate na área: uma que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos estandardizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica.

Dias Sobrinho (2003a, 2004), também antes de compor a equipe de formulação do SINAES,



associava o termo regulação a uma adequação das políticas públicas aos interesses econômicos, algumas vezes interesses internacionais. Na verdade, assim como o autor não considera o controle como tendo um sentido formativo – mas somente coercitivo – também considera a regulação como sendo controle. Para o autor,

sob o domínio do Estado avaliador dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada com instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização. [...] As ações de regulação – entendidas equivocadamente como avaliação – se desenvolvem como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições educativas são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organizações voltadas a seus interesses próprios e privados. (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 35).

Oliveira (2005, p.9), numa perspectiva diferente desta acima apresentada, indica que as medidas administrativas de regulação dos sistemas educacionais

Surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda acompanhadas da idéia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local.

Tal ideia reafirma que “um Estado democrático [...] tem o direito e o dever de avaliar, com isenção e rigor, todas as universidades” (COELHO, 1997, p.45), o que significa um papel essencialmente regulador.

Em síntese, deve-se reconhecer que assim como a avaliação é considerada “plurirreferencial, semanticamente plural, dotada pois de múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios” (DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2002, p.40), também a regulação o é. Por esse motivo, Perrenoud (1999, p.10) reconhece a complexidade do tema, e sugere que, no caso da regulação da aprendizagem, “talvez passemos – muito lentamente – da medida obsessiva da excelência a uma observação formativa a serviço da regulação das aprendizagens. Todavia nada está pronto”. Assim, sugere que se deva “apostar na auto-regulação” (IBID., p.96), um conceito que combina a avaliação formativa com a emancipação.

---

### Considerações finais

---

A proposta de integração das iniciativas desarticuladas de avaliação e regulação, conforme se dispôs o SINAES, tem como desafios a mudança de alguns conceitos epistemológicos adotados por pesquisadores da avaliação institucional brasileiros, relacionados à regulação. Na área da avaliação institucional, a regulação pode ter sentidos antagônicos. Pode ser exaltada por ter o sentido de avaliação formativa, conforme mencionam os documentos do SINAES (BRASIL, 2003, 2004), mas também pode ser criticada por divergir da emancipação, ou por conflitar com a autonomia universitária, quando praticados na forma de controle coercitivo (BELLONI, 2000; RISTOFF, 2000; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, DIAS SOBRINHO, 2003b, 2004; DAVOK, 2004; BARREYRO, 2004).

Pode-se concluir que as evoluções práticas do SINAES em relação ao sistema de regulação anteriormente utilizado pelo governo estão bastante evidentes na substituição do ENC pelo ENADE, da ACE pela ACG, e da AI pela AVALIES. Assim, percebe-se que o SINAES se propõe a incentivar a avaliação formativa como pré-requisito de acreditação, sendo que os princípios ideológicos originais do PAIUB foram mantidos e incentivados pela AVALIES. Trata-se da inclusão formal das IES,

por meio de suas CPAs, nos processos de acreditação, mais especificamente nos credenciamentos e recredenciamentos da instituição, bem como nas autorizações e reconhecimentos de cursos.

Por outro lado, a prática da avaliação emancipatória ainda é insipiente no modelo, uma vez que a autonomia para as IES aderirem voluntariamente ao sistema não foi respeitada. Tampouco se respeitou a identidade institucional, uma vez que houve imposição de dimensões a serem avaliadas, por meio de um roteiro básico de autoavaliação. Ora, se o órgão regulador estabelece as dimensões, define os padrões mínimos de qualidade esperados em cada dimensão, e utiliza-se da estrutura das IES e de suas CPAs para desenvolverem uma autoavaliação segundo critérios externos, tem-se a impressão que ocorre de fato uma terceirização de uma parcela dos trabalhos de acreditação, que seria incumbência do Estado. Ou, em outras palavras, o “cérebro” governamental (MEC, CONAES e INEP) utiliza-se dos “braços alheios” (CPAs) para operacionalizar suas atividades de regulação, ainda num sentido centralizador.

Em síntese, apesar de existirem princípios formativos e emancipatórios no escopo teórico do SINAES, a lógica intervencionista da regulação imposta pelo Estado denuncia que as tensões ainda estão longe do fim.

---

#### Referências

---

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v.9, n.2, p.37-49, junho, 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v.27, n.96, p.955-977, outubro, 2006.

BELLONI, Isaura. A função social da avaliação institucional. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000.

BONNIOL, Jea-Jacques; VIAL, Michel. **Modelos de avaliação: textos fundamentais**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (PAIUB)**. Brasília, Secretaria de Educação Superior, MEC, 1994.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. Ago. 2003. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2003.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES): da concepção à regulamentação**. 2.ed. ampl. Set. 2004. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/catalogo\\_dinamico/provao/2004/sinaes.pdf](http://www.inep.gov.br/download/catalogo_dinamico/provao/2004/sinaes.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2004.

CASTRO-ALMEIDA, Carlos; LE BOTERF, Guy; NÓVOA, António. A avaliação participativa no decurso dos projectos: reflexões a partir de uma experiência de terreno (Programa JADE). In: ESTRELA, Albano; NÓVOA, António (Org.). **Avaliações em educação: novas perspectivas**. Porto: Porto Editora, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. **Avaliação**, Campinas, v.6, n.4, p.7-15, dez, 2001.

COELHO, Ildeu Moreira. Avaliação institucional na universidade pública. **Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. Campinas, v.2, n.3, p.43-51, set, 1997.

DAVOK, Delsi Fries. **Meta-avaliação do processo de avaliação da qualidade dos cursos de graduação brasileira**. Florianópolis, 2004. 168f. Projeto de Pesquisa (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – PPGED, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo (Org.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003b.

\_\_\_\_\_. Educação superior sem fronteiras: cenários da globalização: bem público, bem público global, comércio transnacional? **Avaliação**, Campinas, v.9, n.2, p.9-29, junho, 2004.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

ESMANIOTTO, Eliana Ávila Megda; SILVA, Maria José da. Evolução dos conceitos de avaliação. In: MELO, Pedro Antônio de; COLOSSI, Nelson (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1977.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GENRO, Tarso; MOTA, Ronaldo. **Autonomia universitária para quem?** 10/02/2005. In: BRASIL. Ministério de Educação. Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/a100205\\_auto.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/a100205_auto.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HADJI, Charles. **Avaliação desmistificada**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

\_\_\_\_\_. Para escolher e utilizar instrumentos adaptados. In: SOUSA, Eda C. B. Machado de (Org.). **Técnicas e instrumentos de avaliação: leituras complementares**. 2.ed. Brasília: Universidade de Brasília, IESB, 1999.

KELLS, Herb R. Perspectivas básicas de regulação. In: SOUSA, Eda C. B. Machado de (Org.). **Avaliação institucional: leituras complementares**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, IESB, 2000.

NEAVE, Guy. On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe. **European Journal of Education**. v. 23, n.1, p.7-24, agosto, 1988.

OLIVEIRA, Dalila A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n.92, out. 2005.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PIAGET, Jean. **Estudos sociológicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz. Reforma gerencial, “Estado Avaliador” e o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior: qual o papel da regulação? In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25, 2011, São Paulo. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0275.pdf>> Acesso em: 10 jul 2012.

RECKTENVALD, Marcelo; SILVEIRA, Amélia. Entendendo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EM AMÉRICA DEL SUR, 5, 2005, Mar Del Plata. **Anais...**: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2005.

RECKTENVALD, Marcelo. Avaliação da educação superior: uma comparação de modelos. **Aghatos**, Brusque, v.1, n.1, 2005.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): Avaliação emancipatória ou regulação? **Aghatos**, Brusque, v. 1, n.2, p. 1-14, 2006.

RISTOFF, Dilvo I. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: construindo relatórios. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Universidade desconstruída**: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

RISTOFF, Dilvo Ilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como sistema. **RBPG**, Brasília, v.3, n.6 , p.193-213, dezembro, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória**: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez, 1988.

SCRIVEN, Michel. **The methodology of evaluation in perspectives of curriculum evaluation**: area monograph series on curriculum evaluation. Chicago: Rand McNally, 1967.

STARK, Joan S. Avaliação em instituições isoladas de ensino superior e em universidades: perspectivas e modelos. In: SOUSA, Eda C. B. Machado de (Org.). **Avaliação em instituições de ensino superior**. 2.ed. Brasília : Universidade de Brasília, IESB, 1999.

STUFFLEBEAM, Daniel L. A (Org.) **Educational evaluation and decision-making**. Itasca: F.E.Peacock Publishers, 1971.

STUFFLEBEAM, Daniel.L.; SHINKFIELD, Anthony J. **Systematic evaluation**. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1985.

VASCONCELLOS, Maura Maria Morita. **Avaliação e ética**. Londrina: UEL, 2002.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.27, p.41-76, jan/jun, 2003.

WOLF, Laurence. Avaliações educacionais: uma atualização a partir de 1991 e implicações para a América Latina. In: BOMENY, Helena (Org.) **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana**: realidades e desafios. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.