

As Experiências da Espanha e Brasil na Implementação de Sistemas de Avaliação de Qualidade da Educação Superior*

VIRGINIA ALONSO HORTALE**

JOSÉ-GINÉS MORA***

Recebido: 05/07/05

Aprovado: 08/08/05

** DSc em Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rua Leopoldo Bulhões, 1480, Rio de Janeiro E. mail: virginia@ensp.fiocruz.br

*** Doutor em Ciências Econômicas e Empresariais, Diretor do Centro de Estudios en Gestión de la Educación Superior, Universidad Politécnica de Valencia, 46071, Valencia, Espanha. E-Mail: joseginés@upv.es

Resumo: O artigo examina as experiências de implementação de sistemas de avaliação no Brasil e Espanha, identificando semelhanças e diferenças entre esses países, tanto no que diz respeito aos seus processos econômico-sociais quanto às características dos sistemas de avaliação propostos. Sugere-se que devido à complexidade econômica, social e cultural desses países, a implementação de processos dessa natureza no ensino superior se apresenta como um desafio em três principais dimensões: aumento da transparência da gestão universitária, incremento do processo de descentralização e atendimento das demandas da sociedade para um ensino superior de qualidade.

Palavras-chave: avaliação, sistema de avaliação, educação superior

Abstract: This paper studies the experiences of implementing assessment systems in Brazil and Spain, identifying differences and similarities between these countries both in social-economic processes and characteristics of the assessment systems proposed. Due to economic, social and cultural complexity of these countries, implementation of such processes in higher education is likely to pose a challenge in three major dimensions: build up transparency in university management, reinforce decentralization process and meet demands of the society for better higher education.

Key words: assesment, evaluation system, higher education

Introdução

Neste início do século XXI em que transitamos da sociedade da produção para a sociedade do conhecimento, e que a educação superior desempenha papel importante (para o bem ou para o mal), é cada vez maior o número de países nos Hemisférios Norte e Sul, que realizam reformas nos seus sistemas de educação superior para implementar processos de avaliação de qualidade. Podemos dizer que a missão fun-

* Agradecimentos. Este artigo foi elaborado durante estágio de pós-doutoramento na Universidade Politécnica de Valência, Espanha de Virginia Alonso Hortale, permitido pela concessão de bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) do Brasil.

damental da universidade é ensinar, investigar e servir à sociedade mediante a transmissão de conhecimentos, além de proporcionar igualdade de oportunidade a todos os membros da sociedade para que tenham acesso à educação superior. Sabemos também que uma educação de qualidade contribui com o desenvolvimento da sociedade, no entanto o difícil é encontrar no conceito de qualidade os atributos que ajudarão a explicitar a comparabilidade dos objetivos das atividades educativas com as medidas utilizadas e seus correspondentes resultados.

Na Europa, diversos são os estudos que mostram as vantagens e desvantagens de implantar sistemas de avaliação de qualidade da educação (Schwarz e Westerheijden, 2004). Neles se constata que a reforma da educação superior no contexto das reformas educacionais faz parte de mudanças sociais demandadas pela globalização e que, ao passar-se de uma política centrada nos insumos para a centrada nos resultados, a avaliação torna-se crucial. Tais estudos também mostram que as reformas nesses países passam por processos semelhantes que levam quer às adaptações curriculares quer à transformação das universidades em organizações para responder de forma efetiva às demandas, serem eficazes na gestão e com alto nível de qualidade.

Na década de 80, as universidades européias conquistaram maior autonomia, fundamentada nos princípios das liberdades acadêmica, institucional e financeira. Alguns fatores convergiram para isso: (a) aumento dos custos dos serviços de um lado, e restrição do repasse de recursos econômicos de outro; (b) maior participação da universidade no desenvolvimento econômico e social; (c) internacionalização da produção, exigindo das universidades formar profissionais competitivos; (d) maior acesso dos usuários às informações sobre as instituições formadoras; (e) maior transparência das universidades ao divulgar seus serviços.

Os últimos cinco anos foram de intensa discussão e implementação nas universidades européias das recomendações de Bolonha para a educação superior, na busca de uma maior integração dos sistemas universitários dos diferentes países e concretização do chamado “espaço europeu de educação superior”. As razões para isso podem ser resumidas, de acordo com Mora (2001), na crescente preocupação com a baixa competitividade internacional da educação superior européia; a grande dificuldade na mobilidade de estudantes devido à falta de compatibilidade curricular e, finalmente, a escassa transparência dos diferentes sistemas educacionais da Europa.

A “Declaração de Bolonha” (1999) propôs, em resumo, adotar um sistema comum de titulação; introduzir um sistema baseado em dois ciclos (graduação e pós-graduação); adotar o “sistema europeu de transferência de créditos” para facilitar a mobilidade de estudantes e eliminar os obstáculos ao intercâmbio de estudantes”; promover a cooperação no desenvolvimento de metodologias comparáveis para garantir a qualidade da educação em toda a Europa e promover a discussão nas seguintes dimensões da educação superior: desenvolvimento curricular, cooperação inte-

rinstitucional, planos de mobilidade e programas integrados de estudo, treinamento e pesquisa (Hortale e Mora, 2004).

Como a implementação de sistemas de qualidade da educação não faz parte exclusivamente do contexto europeu, analisaremos neste artigo algumas características comuns entre dois países com semelhanças culturais - Espanha e Brasil -, no que diz respeito ao processo de adequação (caso da Espanha) e implantação (caso do Brasil) de sistemas de avaliação de qualidade, com o intuito de contribuir com a discussão internacional de implementação de sistemas de qualidade da educação superior.

Se, de um lado, a Espanha trata de integrar seu sistema educacional ao atual contexto europeu com a implementação da Lei Orgânica das Universidades e criação de instâncias de acompanhamento da qualidade educacional que respeitem as peculiaridades regionais; o Brasil, de outro, com o novo governo empossado em 2003, se empenha em sair do atraso em que se encontra há mais de 20 anos na área da educação superior em duas vertentes: implantação de uma nova legislação da educação superior reforçando o papel protagonista das universidades públicas e de um sistema de avaliação de qualidade da educação também respeitando peculiaridades regionais. Para tanto, examinaremos o processo de reforma da educação superior nos dois países, identificando, em particular, semelhanças e diferenças na construção de seus sistemas de avaliação de qualidade.

... o Brasil, com o novo governo empossado em 2003, se empenha em sair do atraso em que se encontra há mais de 20 anos na área da educação superior em duas vertentes: implantação de uma nova legislação da educação superior reforçando o papel protagonista das universidades públicas e de um sistema de avaliação de qualidade da educação também respeitando peculiaridades regionais.

Reforma do sistema educacional superior da Espanha visando a qualidade

O sistema de educação superior espanhol tem em torno de 50 universidades públicas e 20 privadas; e nestas últimas estão matriculados somente 6% do total de estudantes. As universidades dependem das Comunidades Autônomas para questões organizativas e financeiras, embora os títulos conferidos tenham caráter nacional. A denominação universidade engloba as seguintes estruturas: Faculdades, Escola Técnica Superior, Escolas Universitárias e Institutos Universitários de Investigação e oferece cursos em três ciclos: diploma (três anos), licenciatura (cinco a seis anos) e

doutorado (dois anos adicionais). As Universidades adotam, de forma autônoma, sem regulação do Ministério da Educação, a modalidade de pós-graduação denominada “máster”, com duração de pelo menos um ano, carga horária de 500 horas e cuja orientação é predominantemente profissional. Essa modalidade, apesar de regulada e reconhecida pelas universidades, não dá acesso ao doutorado, porém tem reconhecimento no mercado de trabalho.

Para adequar-se às diretrizes da Declaração de Bolonha deverá ser implementado até 2010 o sistema de dois ciclos: graduação (mínimo de 3 anos de duração) e pós-graduação, que inclui o mestrado (com no mínimo um ano de duração) e/ou doutorado (voltado para a pesquisa)¹.

Os últimos 20 anos foram de intensas transformações nesse sistema para responder ao novo contexto social, cultural e econômico espanhol. É no final da década de 80 que as universidades alcançam tanto a autonomia didático-científica quanto de gestão de recursos e o processo de descentralização vai garantir a transferência às Comunidades Autônomas de competências para o financiamento e regulação do ensino e da pesquisa. No início da década de 90 é implantado um sistema de avaliação institucional enquanto um mecanismo de prestação de contas público, com vistas a garantir a eficácia e eficiência do uso de recursos na educação superior e o cumprimento de padrões de qualidade; permitindo assim maior mobilidade e competitividade, além de satisfazer as demandas e necessidades de formação da sociedade (II Plan de Calidad, 2001).

Nesse mesmo período inicia-se o processo de reforma do sistema de educação superior, voltado para a qualidade, com a implementação de um projeto-piloto em algumas universidades. Nesse projeto são utilizados os habituais critérios de avaliação: auto-avaliação, seguida de visita de especialistas e publicação de relatório final. São avaliados: ensino de graduação (estrutura do programa, procedimentos de ensino, características dos estudantes, docentes e técnicos, recursos e resultados); pesquisa (objetivos da pesquisa, recursos materiais e humanos, atividades de pesquisa, produtividade, indicadores de qualidade e de resultados) e instâncias gerenciais (eficiência econômica e administrativa, procedimentos de tomada de decisão, serviços para estudantes e serviços em geral) (Mora e Vidal, 2004).

O projeto, mesmo sendo experimental, conseguiu mostrar validade para ser implementado em grande escala e permitiu, ainda que de forma incipiente, a expansão da cultura da avaliação, pois nem todas as universidades usaram os resultados das

1. De acordo com a Declaração de Bolonha, o título recebido no primeiro ciclo deverá ter um valor específico para o mercado de trabalho europeu. O currículo é baseado em competências adquiridas ao longo do curso e não no tempo dedicado ao curso. Ou seja, estudantes que completarem a graduação deverão ter, entre outras competências, as de conhecer o campo de estudo acima do ciclo secundário e aplicar o conhecimento adquirido no campo profissional de escolha. Para o segundo ciclo, estudantes que completarem o Mestrado deverão ter alcançado um nível de conhecimento e compreensão para lhes permitir integrar conhecimentos complexos, formular julgamentos e comunicar suas conclusões a um público especializado ou não.

avaliações para empreender mudanças organizacionais ou pedagógicas. Algumas fragilidades também foram identificadas: insuficiência de dados para avaliar a qualidade; baixa adesão de alguns gestores e in experiência dos técnicos para lidar com novas metodologias (Mora, 2004).

Após a validação da metodologia empregada no projeto-piloto, foi elaborado o “Plano Nacional para Avaliação das Universidades” (PNECU), implementado entre 1995 e 2001. Seus objetivos foram: promover processos de qualidade nas universidades espanholas; fornecer a todo o país metodologias de avaliação homogêneas capazes de compará-las com universidades européias; fornecer informações à sociedade e às instâncias regionais de governo sobre a qualidade dos programas, dos serviços e das pesquisas. Após seis anos de execução, haviam sido implantadas unidades de qualidade em quase todas as universidades e realizadas avaliações em universidades públicas e privadas, exceto naquelas recentemente criadas. Em algumas Comunidades Autônomas foram instaladas agências regionais de avaliação, todas com a responsabilidade de coordenar o processo de avaliação em suas respectivas regiões, o que reforçou o papel desta instância descentralizada na educação superior espanhola.

Um dos riscos de processos de avaliação que não são incorporados ao sistema de gestão da universidade é o de tornarem-se um mero dispositivo burocrático. Felizmente algumas universidades que antes efetuavam avaliações esporádicas passaram a fazê-lo com regularidade e incorporaram a concepção de “garantia de qualidade” vigente no contexto educacional europeu².

No Informe Global do PNECU (2002) referente à avaliação realizada entre 1995 e 2001 foram relatadas deficiências encontradas no perfil da formação discente, no perfil docente, nos recursos administrativos e nos recursos materiais e técnicos. As deficiências foram mais evidentes nas áreas que demandavam atividades práticas. Embora se diga que os principais objetivos do PNECU foram alcançados, destacamos três fatores que podem ter contribuído para limitar a experiência. Primeiro, a unidade de análise ser o programa de ensino, quando o sistema de educação superior espanhol é voltado para a pesquisa. Segundo, a base de dados e o fluxo de informação ao interior das universidades ainda ser deficiente, na medida que é um requerimento necessário para avaliações em grande escala. Terceiro, o fato dos resultados das avaliações não chegarem ao público diretamente interessado: a sociedade civil.

Vidal (2003), ao analisar essa etapa do processo espanhol, se fez a seguinte pergunta: “qual o impacto da avaliação?” Para ele a resposta deverá vir de estudos

2. Segundo definição da European Network for Quality Assurance (ENQA, 2003), a garantia de qualidade se dá em três dimensões: (a) proteção da qualidade da educação superior nos contextos econômico, social e cultural do país; (b) estímulo e auxílio às universidades no uso de mecanismos apropriados à melhora da qualidade do ensino, do aprendizado e da pesquisa; (c) estímulo às trocas de informações na sociedade sobre qualidade e garantia de qualidade e à cooperação entre instituições de educação superior.

que identifiquem como os resultados da avaliação estão contribuindo para as decisões de mudanças no sistema educacional superior espanhol.

Com o aperfeiçoamento do sistema de avaliação, é lançado em 2001 o II Plano de Qualidade das Universidades (PCU) para ser desenvolvido no prazo de seis anos. Seus objetivos são praticamente os mesmos do Plano anterior, no entanto com maior detalhamento dos indicadores de avaliação e explicitando as responsabilidades das Agências Regionais de Avaliação na sua implementação.

Em dezembro de 2001 é aprovada a “Lei Orgânica das Universidades” (LOU) com a definição de um conjunto de atribuições que caracterizam a autonomia universitária: gestão de pessoal, de recursos financeiros e econômicos, eleição direta para Reitor, entre outros. Também de forma objetiva introduz a noção de avaliação institucional enquanto promoção e garantia da qualidade nos âmbitos do ensino, pesquisa, gestão, serviços e programas; e, para atender à nova vertente de “garantia de qualidade”, institui a “Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação” (ANECA), órgão autônomo, com o objetivo de realizar procedimentos objetivos e transparentes para promover a garantia de qualidade das universidades.

O que há de novo nas funções desta agência é a obrigatoriedade da acreditação dos novos cursos iniciados a partir da promulgação da Lei. Os cursos não só deverão se submeter ao credenciamento, como também, depois de encerrar um ciclo completo de funcionamento, se submeter à acreditação. No caso dos programas não acreditados, perderão o reconhecimento oficial e conseqüentemente o financiamento público. A título de informação, os programas que a ANECA desenvolve são apresentados no Quadro 1.

A acreditação, embora seja um procedimento antigo na área industrial, é recente na educação superior européia e criou a expectativa generalizada de ser um requisito de aceitação de um título ou de uma universidade para aumentar sua competitividade em nível internacional e propiciar maior mobilidade estudantil à procura de melhores cursos. De acordo com pesquisa realizada pelo European Network for Quality Assurance in Higher Education (2003) em países da União Européia para conhecer os procedimentos de avaliação de qualidade normalmente usados nesses países, a acreditação aparece com as seguintes características: (a) reconhece (ou não) que um curso, programa ou instituição de educação superior alcança determinado padrão, podendo ser mínimo ou de excelência; (b) envolve uma avaliação por padrões; (c) os achados são baseados em critérios de qualidade, nunca em considerações políticas; (d) os achados incluem sempre elementos binários – sim ou não.

De acordo com Mora (2001), a acreditação pode ser uma forma de aumentar a transparência da educação superior européia e garantir a qualidade da educação superior, no entanto está sendo entendida, na maioria dos países, como um mecanismo que leva a uma maior regulação, maior controle europeu ou nacional e menos independência das instituições de educação superior.

Quadro 1: Principais características dos diferentes tipos de avaliação da Agência Nacional de Avaliação de Qualidade e Acreditação (ANECA), Espanha, 2001.

Tipo	O que faz	Objetivos	Principais características
Avaliação institucional	Avalia o ensino que conduz à obtenção de títulos de caráter oficial e validade em todo o território nacional	<p>Promover processos de avaliação que incrementem a qualidade do ensino universitário em todo o território nacional.</p> <p>Facilitar a preparação de futuros processos de acreditação ao aportar maior grau de conhecimento sobre a titulação, ao mesmo tempo em que maior experiência nos processos de avaliação.</p> <p>Proporcionar informação à administração pública e ao conjunto da sociedade sobre a qualidade dos diplomas universitários e seus planos de melhoria.</p>	
Certificação	Processo de avaliação externa, solicitado de forma voluntária pela unidade a ser avaliada, para comprovar o cumprimento de um conjunto de especificações previamente estabelecidas.	Comprovar a qualidade da unidade avaliada, assim como implantar uma metodologia para promover a melhoria contínua dos programas e serviços das Universidades.	<p>Tem caráter voluntário</p> <p>É temporal</p> <p>A certificação positiva outorga o selo ANECA e pode estar vinculada à um financiamento específico para as unidades que obtinham o prêmio de excelência.</p>
Acreditação	Constitui o eixo principal de atuação da ANECA. A Lei Orgânica das Universidades lhe outorga a competência exclusiva neste campo.	É um processo de avaliação cujo objetivo é o de comprovar o cumprimento dos critérios indicados, dos padrões estabelecidos previamente e que os resultados da formação são adequados, ao mesmo tempo em que assegura que as competências adquiridas pelos estudantes sejam as demandadas pela sociedade e o mercado e pelas necessidades da sociedade em seu conjunto.	<p>Assegurar os níveis de qualidade do ensino que conduz à obtenção de diplomas universitários de caráter oficial.</p> <p>Estimular o interesse pela qualidade nas instituições universitárias.</p> <p>Proporcionar informação aos cidadãos e à administração pública sobre os níveis de qualidade do ensino.</p>
Avaliação docente	Dirige-se a avaliar a atividade docente e investigativa para efeitos de sua contratação por uma universidade pública ou privada.		<p>A atuação da Agência Nacional se refere à contratação de professores em qualquer das universidades do território nacional.</p> <p>O Decreto Real de Habilitação docente estabelece para a ANECA competências em cinco hipóteses do processo de habilitação, com prévia solicitação do Conselho de Coordenação Universitária.</p>

Ainda não há clareza de como as agências regionais compartilharão responsabilidades com a ANECA. Espera-se que esta implemente, de comum acordo com as agências regionais, uma estrutura dinâmica o suficiente para diminuir os problemas detectados na implementação dos I e II Planos de Qualidade, principalmente aqueles relacionados com o atendimento das recomendações voltadas para a melhoria da qualidade institucional, seja no âmbito da distribuição dos recursos seja no âmbito das inovações registradas ainda em baixa escala. Em uma destas inovações - contratos de gestão - as universidades devem alcançar determinadas metas de qualidade pactuadas com as instâncias de gestão educacional das Comunidades Autônomas. Nesse sentido, o procedimento de acreditação com padrões e critérios bem delimitados pode ser uma importante contribuição.

Segundo Vidal (2003), duas são as prioridades hoje do sistema espanhol de educação superior: criação do espaço comum de educação superior europeu e garantia de qualidade com a acreditação; ambos intimamente relacionados, na medida que a verificação da qualidade de processos educativos ocorre em estruturas com alto grau de comparabilidade.

Em 2002, no bojo da reestruturação do sistema educacional espanhol, foi feita a revisão dos conteúdos curriculares com a introdução de currículos baseados em conteúdos e competências. No entanto até hoje não foram desenvolvidos estudos avaliativos sobre o impacto desse novo formato na educação superior espanhola.

Brasil: longo caminho a percorrer

O sistema de educação superior do Brasil tem dois séculos de existência. De acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996), seus cursos são ministrados em instituições de ensino superior (IES), públicas ou privadas, com variados graus de abrangência e especialização: universidades, centros universitários, faculdades e centros de educação tecnológica. Hoje, após 20 anos de intenso processo de privatização, 88% das instituições de nível superior são privadas e no ano de 2002 ofereceram 83% do total de vagas. A pesquisa, um dos pilares da educação superior, é desenvolvida predominantemente nas universidades públicas. São as seguintes modalidades de cursos que oferece: (a) cursos seqüenciais por campo do saber, com diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas IES; (b) graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; (c) pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; (d) extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (Brasil, 1996).

Entre os anos 60 e 80 são desenvolvidas experiências pontuais de avaliação nas IES, e com a redemocratização do país, em meados da década de 80, esse processo institucionaliza-se no Ministério de Educação com a elaboração do documento “Uma Nova Política para a educação Superior Brasileira”, dando ao Conselho Federal de Educação (hoje Conselho Nacional de Educação) - instância com funções normativas e de supervisão, a legitimidade e a missão dos processos de avaliação. É então criado o Grupo Executivo para a reformulação da Educação Superior (GERES) que passa a trabalhar em duas vertentes: avaliação institucional e qualidade dos cursos oferecidos.

Durante esse período são realizados encontros regionais sobre avaliação nas IES e em 1993, o Ministério da Educação recebe proposta do

Fórum de Pró-Reitores e institui uma comissão com representatividade nacional para propor um sistema de avaliação da educação superior e em 1994 cria o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), com o objetivo de “colaborar com as universidades brasileiras, no sentido de iniciarem um processo de avaliação institucional que as conduza a uma melhora significativa do cumprimento de suas funções de ensino, pesquisa e extensão” (MEC, 1994:34). É um Programa com orçamento próprio e de livre adesão das universidades. Surge, de acordo com Leite (1997), de forma ascendente e adiantando-se ao Estado. Hoje, a legislação brasileira na área de avaliação da educação superior se baseia na LDB, nos seguintes termos: “a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação”.

Durante a década de 90 são desenvolvidas experiências de avaliação em algumas dimensões ainda pouco integradas: avaliação individual da aprendizagem na formação discente (Exame Nacional de Cursos); avaliação das condições dos cursos de educação superior; PAIUB e avaliações periódicas dos cursos de mestrado e doutorado realizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). Cunha (2003) chama esse processo de “normatização fragmentada”, exemplificando com o PAIUB, que ainda não se ampliara em nível nacional (até o ano de 2000, cerca de 130 universidades estavam inscritas) e sofreu uma desaceleração por conta da interrupção do apoio do Ministério da Educação. Para ele, a política deslocou-se da dimensão coletiva (PAIUB) para a dimensão individual (Exame Nacional de Cursos) sem provocar grandes impactos na qualidade da educação. Apesar desses limites, as avaliações tornaram-se paulatinamente obrigatórias e incorporadas na agenda das IES.

Duas são as prioridades hoje do sistema espanhol de educação superior: criação do espaço comum de educação superior europeu e garantia de qualidade com a acreditação.

Em 2001, é criado o Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2001), com vigência de 10 anos, e nele instituído o Sistema Nacional de Avaliação e o estabelecimento dos mecanismos necessários ao acompanhamento das suas metas. Aparece de forma explícita a preocupação de expandir a educação superior com qualidade. Dentre suas 23 metas, 5 se referem à institucionalização de um sistema de avaliação, interno e externo, com a finalidade de (re)credenciamento e fomento, englobando os setores público e privado, nas dimensões institucional e de cursos.

Em ambos países (Espanha e Brasil), pouco a pouco a cultura da avaliação vai se consolidando e se transformando em um componente intrínseco à melhoria de qualidade da educação superior.

Antes mesmo da implementação do PNE, o novo governo, eleito em 2002, estabeleceu as condições políticas para que em 2003, o Ministério da Educação divulgasse proposta de Lei de reforma da avaliação da educação superior, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Dois principais argumentos sustentam a proposta. Um de que as atuais avaliações contemplam de forma predominante aspectos de fiscalização e prestação de contas em detrimento de aspectos referentes ao processo, à

diversidade regional e à complexidade das instituições. E o outro, o fato do conceito de avaliação ter como referências centrais a autonomia, a integração e a participação. Sua proposta é a de realizar, de forma integrada, a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho discente. Aponta para um formato de avaliação muito utilizado em vários países: auto-avaliação, complementada por avaliações externas. No caso brasileiro, os resultados da avaliação constituirão referencial para o credenciamento e a renovação de credenciamento das IES, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Em abril de 2004, após quase um ano do seu lançamento público, é promulgada Lei que institui o SINAES (Brasil, 2004). Sua finalidade é a “melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especificamente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional”.

Ao liderar o processo de criação do SINAES, o atual governo demonstra estar atento ao anseio da comunidade científica brasileira por uma melhor conformação dos processos de avaliação das IES. De acordo com Hortale et al (2004), “há que se ver nesse contexto um aspecto necessário e legítimo: a criação de instrumentos de avaliação em todos os níveis da educação, reconhecendo-se o princípio de que avaliar é parte inerente à gestão dos bens públicos e de que os cidadãos têm o direito a

conhecer os rumos das instituições que financia os impostos. Contudo, acreditamos que os instrumentos de avaliação das universidades devam ser calcados em princípios determinados pelos setores e representações pertinentes. Não podemos, porém, deixar de lembrar dos riscos de se instalar uma cultura de avaliação com predominância de baixa transparência e pouca regulação”.

A área da pós-graduação tem um exemplo bem sucedido de avaliação e independente das conjunturas políticas favoráveis ou não por que passou o país, possuindo um sistema de avaliação em funcionamento desde 1976. É um sistema que ao longo dos anos passou por diversas modificações e, mais recentemente, a produtividade docente e discente, a interação com o ensino da graduação e o fluxo de alunos passaram a ter indicadores específicos. Segue os padrões internacionais em que a auto-avaliação institucional e a avaliação por pares acadêmicos fazem parte da metodologia, embora a unidade de avaliação seja o Programa e não a IES. Recentemente a escala de conceitos (A, B, C e D) foi substituída por notas (1 a 7); e os cursos com notas superiores a 3 torna possível às instituições que oferecem os Programas conferirem diplomas com reconhecimento nacional (MEC, 1998).

Na última avaliação trienal, em 2001, foram convidados observadores internacionais por área do conhecimento para acompanharem o processo e estes sintetizaram em seus relatórios as principais características do atual modelo e suas principais fragilidades (Spagnolo & Calhau, 2002). Quanto às características, o modelo é objetivo em sua natureza, embora a abordagem seja subjetiva, principalmente ao ilustrar aspectos fortes ou fracos identificados durante o processo de avaliação; os Programas são avaliados comparativamente dentro de uma mesma subárea de conhecimento (há 9 grandes áreas do conhecimento, subdivididas em 84 subáreas do conhecimento) e os recursos humanos e a produção científica dos docentes e discentes são os principais dados analisados, o que caracteriza o modelo de avaliação centrado na pesquisa e na excelência; os principais indicadores do instrumento de avaliação são de natureza quantitativa, faltando indicadores qualitativos (por exemplo, de opinião dos alunos sobre a satisfação e a qualidade do curso), no entanto considera-se na análise final o componente qualitativo do Programa. Finalmente, a avaliação do Programa é feita a cada três anos, embora o preenchimento dos relatórios seja anual.

Em relação às fragilidades desse sistema de avaliação, uma delas é que não há visitas dos avaliadores para conhecer a infraestrutura dos Programas e uma semana é muito pouco tempo para analisar os relatórios de todos os Programas de cada subárea. A auto-avaliação, enquanto um importante instrumento para aperfeiçoamento do Programa não é priorizada. Foi também observado que o resultado final se expressa através de uma única nota e com predominância dos indicadores quantitativos, embora os indicadores de qualidade fossem poucos.

O que mais chamou atenção dos comentários feitos pelos observadores foi de que o sistema de avaliação da CAPES está orientado mais para a pesquisa do que

para a qualidade do ensino, quando em uma avaliação o conjunto de elementos de ordem pedagógica e de infra-estrutura de pesquisa e ensino deve ser considerado. No instrumento de avaliação utilizado não há indicadores próprios para avaliar os métodos de ensino, a qualidade é inferida a partir da análise do número de publicações, da qualificação docente, do número de orientações realizadas e da carga horária docente dedicada ao Programa.

Embora a cultura da avaliação esteja progressivamente sendo incorporada às instâncias de gestão acadêmicas das IES, ainda é necessário maior amadurecimento e experiência na criação de instrumentos de controle e acompanhamento que combinem as abordagens quantitativa e qualitativa e que possam contribuir com a melhoria da qualidade da formação. A experiência da avaliação na área da pós-graduação, associada às experiências pontuais que o PAIUB realizou, podem dar pistas para que não se cometam os mesmos erros.

Pode-se afirmar que a implementação de uma Política de Estado para a Educação Superior no país está entre as prioridades do atual governo. Considerando-se que em um país em que apenas 9% da população entre 18 e 24 anos está na universidade, muitos são os desafios a serem enfrentados. Nos últimos meses tem sido realizados debates com diversos atores (reitores, docentes, alunos, etc) para se chegar ao consenso em torno de uma proposta de Lei de Reforma Universitária. Essa proposta perpassa três eixos básicos: o da autonomia com o reconhecimento da pluralidade e diversidade regional das IES; o do financiamento público e o da política de recursos humanos. Nessa proposta é explicitada a urgência de implantar um sistema de avaliação de qualidade que recupere a capacidade do Estado de garantir padrões mínimos de qualidade das IES e dê condições da sociedade como um todo acompanhar o processo de diminuição de desigualdades regionais.

Semelhanças e diferenças entre as reformas: a guisa de conclusão

Iniciar com a discussão do contexto político, econômico e social em que as reformas foram empreendidas nesses países pode ajudar a balizar as semelhanças e diferenças encontradas nas experiências espanhola e brasileira. E de acordo com Franco (2000: 216), “põe em relevo a importância dos acontecimentos, da invenção, da ruptura, da mobilização, da ação e, portanto, dos atores sociais responsáveis pela ação”.

Iniciamos com o contexto econômico, social e político em que foram propostas e implementadas as reformas na Educação Superior nos dois países, sintetizados no Quadro 2. Nos anos 60 e 70, embora ambos países vivessem em regimes de exceção, no Brasil a sociedade civil pressionava por reformas na educação superior com maior autonomia universitária e expansão dos cursos; na Espanha, com a melhoria do nível

Quadro 2: Propostas de Reforma da Educação Superior na Espanha e Brasil entre 1960 e 2004 e o contexto econômico, social e político

Período	Brasil	Espanha
Anos 60-70	<p>Reformas que não se efetivaram devido ao Golpe Militar de 1964</p> <p>Pressão da sociedade para a expansão de cursos de nível superior</p> <p>Reforma Universitária (1968) propicia autonomia didático-científica</p>	<p>Descenso do Regime Franquista</p> <p>Melhoria do nível econômico da população</p> <p>Aumento do número de jovens que procuram a educação superior</p> <p>Maior investimento e expansão da Educação Superior</p>
Anos 80-90	<p>Financiamento do FMI à Educação e posterior aumento da dívida externa</p> <p>Expansão desordenada/quantitativa de instituições de educação superior (maioria de caráter privado)</p> <p>Maior complexidade da estrutura e do funcionamento das Universidades</p> <p>Aumento do número de alunos matriculados</p>	<p>Crescimento do financiamento público para a Educação Superior</p> <p>Aumento do número de alunos matriculados no início da década de 90 e posterior estabilização</p> <p>Incremento do processo de regionalização da Educação Superior</p> <p>Autonomia universitária (exceto para definir salários e taxas escolares)</p> <p>Implementação de procedimentos de avaliação</p>
Início séc XXI	<p>Elevação dos custos financeiros</p> <p>Comprometimento da função social e desempenho institucional</p> <p>Diversidade de tecnologias empregadas</p> <p>Lei instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior</p> <p>Projeto de Lei da Reforma Universitária (nov 2004) que inclui a ampliação da autonomia universitária</p>	<p>População universitária estável ou em decréscimo</p> <p>Implementação das Diretrizes do Processo de Bolonha</p> <p>Aprovação da Lei Orgânica das Universidades</p> <p>Criação da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação</p>

econômico, a pressão se dava para a expansão dos cursos e mais recursos para a educação superior.

Nos anos 80 e 90 com a crise econômica mundial, iniciada em meados da década anterior, a Espanha, já em regime democrático, aumenta os recursos públicos para a educação superior em torno de 9% e alcança a autonomia universitária, o que lhe permite buscar recursos no mercado. É nesse período que se inicia tanto o processo de regionalização da Educação Superior quanto os procedimentos de avaliação. Enquanto isso, no Brasil, ainda com governos centralizadores, predomina a expansão desordenada de IES, principalmente de caráter privado e conseqüente aumento do número de alunos matriculados na universidade. É também nesse período que o financiamento do setor educacional brasileiro se dá por meio do endividamento externo.

O final da década de 90 e início do século XXI representa para ambos países a consagração de anos de luta e discussão sobre a qualidade da educação superior, embora ambos processos também sejam caracterizados pela necessidade de mais eficiência, transparência e retorno social dos recursos públicos, com a descentralização para os níveis locais de governo e para as universidades.

Na Espanha, a lição aprendida ao longo dos últimos 10 anos permitiu a aprovação da Lei Orgânica das Universidades e a criação da ANECA. No Brasil, é somente em 2003 que se concretiza sob a forma de Lei o esforço de mais de 10 anos de muitas IES para a melhoria da qualidade da educação superior.

Comparativamente aos demais países tanto da UE como da América do Norte, a reforma da educação superior na Espanha acontece para adaptar-se às diretrizes da Declaração de Bolonha. Tem também o desafio de estabelecer novos desenhos curriculares e rever a atual situação dos mestrados (financiamento, credenciamento, relação com a graduação e o doutorado, etc). No caso do Brasil, é a conjuntura política atual, quando a educação se torna uma das prioridades de governo, que facilita a concretização desse processo e alcançar o desafio de aumentar o acesso ao sistema público de forma "redistributiva", ou seja aumentar para 30% os atuais 9% da população estudantil.

O Quadro 3 sintetiza as principais características dos sistemas de avaliação da educação superior na Espanha e Brasil, antes e depois das reformas. Em ambos países, apesar da baixa tradição de processos de avaliação, pouco a pouco a cultura da avaliação vai se consolidando e se transformando em um componente intrínseco à melhoria de qualidade da educação superior. No Brasil, diferentemente da Espanha, a área da pós-graduação realiza avaliação de seus cursos desde meados da década de 70 e hoje é um modelo para a reformada educação superior nesse país.

Um elemento a destacar na Espanha é que, à medida que se aprofunda a descentralização do sistema educacional, propiciado pela legislação, começa-se a notar diferenças com inovações interessantes, como a criação das agências regionais de ava-

Quadro 3: Avaliação no Ensino Superior antes e depois das reformas na Espanha e no Brasil.

Situação	Espanha	Brasil
Antes	Baixa tradição de avaliação Baixa transparência dos resultados da avaliação para os usuários	Esporádico (desempenho docente e aprendizado) Resultados não utilizados para melhoria dos serviços Avaliação consolidada somente na área da pós-graduação
Depois	Permitiu a expansão da cultura da avaliação Descentralização com criação das agências regionais Acreditação passa a ser obrigatória	Introdução da cultura de avaliação em todos os níveis Avaliações regulares de instituições, cursos e desempenho docente. Resultados servirão para fortalecer os projetos pedagógicos

liação, com atribuição compartilhada com a ANECA de coordenar o processo de avaliação e acreditação.

Para finalizar, as metodologias adotadas nos dois países, são semelhantes quanto aos principais indicadores: pedagógicos, recursos, infra-estrutura, na medida que são metodologias difundidas internacionalmente.

Como comentário final, consideramos um grande desafio que esses países implementem processos dessa natureza por conta da sua complexidade econômica, social e cultural. Na área da educação superior, em particular, esse processo vai tanto propiciar uma maior transparência da gestão universitária quanto contribuir para incrementar o processo de descentralização e, finalmente, mas não o último, vai poder atender às demandas da sociedade para um ensino superior de qualidade.

Referências

- BRASIL, leis, decretos. Lei nº 10.861 (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) de 14 de abril de 2004.
- BRASIL, leis, decretos. Lei nº 10.172 (Plano Nacional de Educação) de 9 de janeiro de 2001.
- BRASIL, leis, decretos. Lei nº 9394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 20 de dezembro de 1996.
- CAVALCANTE, J.F. (2000) “Educação Superior: conceitos, definições e classificações. Série Documental”. Textos para discussão. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais, 54 p.
- CUNHA, L.A. (2003) “O Ensino superior no octênio FHC”, *Educação e Sociedade* 24 (82): 37-61.
- ENQA (2003) “Quality procedures in European higher education – an ENQA Survey”. ENQA occasional Papers 5, Helsinqui, 41 p.
- EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA - Declaração de Bolonha – Declaração Conjunta dos Ministros de Educação, 19 de junho de 1999.
- FRANCO, M.C. (2000) “Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados”. *Educação e Sociedade* 21 (72): 197-230.
- HORTALE, V. & MORA, J.G. (2004) “Tendências das reformas da Educação Superior na Europa no contexto do processo de Bolonha”. *Educação & Sociedade* 25 (88):937-960.
- HORTALE, V.; MOREIRA, C.O. & KOIFMAN, L. (2004) “Avaliação da qualidade da formação: contribuição à discussão na área da saúde coletiva”. *Ciência e Saúde Coletiva* 9 (4): 997-1002.

II PLAN DE CALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES – La evaluación institucional – concepto y método (Consejo de Coordinación universitária). Disponível em <http://www.mec.es/educa/ccuniv/html/calidad/index.html> (acesso em 25/7/2004)

LEITE, DBC (1997) “Avaliação e tensões de estado, universidade e sociedade na América Latina”. *Revista Avaliação*, v.2, n.1 (3):7-19.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Secretaria de Ensino Superior. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, 1994.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Portaria Ministerial n.º 1.418, de 23/12/98. “Condiciona a validade nacional dos diplomas de pós-graduação stricto sensu ao mérito reconhecido na avaliação da CAPES”

MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Consejo de Coordinación Universitária: Plan Nacional de evaluación de la Calidad de las Universidades. Informe Global – 1996-2000, 150 p. 2002.

MORA, J.G. (2004) «A decade of quality assurance in Spanish universities» , in Schwarz, S. & Westerheijden, D. (eds) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Springer, London. Series: Higher Education Dynamics, Vol. 5 Pag. 421-443.

MORA, J.G. (2001) “El marco español y europeo en las políticas de calidad”. *Revista de Investigación educativa* 19 (2):389-395.

MORA, J.G. & VIDAL, J. (2004) «Quality assurance in Spain», in Amaral, A. (ed.), *Evaluation in Europe and Latin-American*, London: Palgrave-MacMillan (no prelo)

ROSAR, M.F.F. & KRAWCZYK, N.R. (2001) “Diferenças da Homogeneidade: Elementos para o Estudo da Política Educacional em alguns Países da América Latina”. *Educação e Sociedade* 22 (75): 33-47.

SPAGNOLO F. & CALHAU M.G. (2002) “Observadores internacionais avaliam a avaliação da CAPES”, *Infocapes*, Brasília (DF)10 (1):7-34.

SCHWARZ, S. & WESTERHEIJDEN, D. (eds) (2004) *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*: Springer, London. Series: Higher Education Dynamics, Vol. 5.

TAUCH, C. & RAUHVARGERS, A. (2002) “Survey on Masters degree and joint degrees on Europe”. European University Association, EC (Directorate General for Education and Culture).

VIDAL, J. (2003) “Quality Assurance, Legal reforms and the European Higher education area in Spain”. *European Journal of Education* 38(3): 301-313.