

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E PORTUGAL HOMOGENEIZAÇÃO OU DIFERENCIAÇÃO?¹

ANTONIO ALBERTO DA SILVA MONTEIRO DE FREITAS*

Recebido: 27 abr. 2011

Aprovado: 08 ago. 2011

*Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia, Diretor da Faculdade Social da Bahia, Salvador, BA, Brasil. E-mail: a.albertofreitas@hotmail.com

Resumo: Sob o ponto de vista teórico há uma forte tensão entre duas tendências internacionais de avaliação: homogeneização e diferenciação, que parecem conter contradições entre si e que fazem parte dos sistemas de avaliação da Educação Superior adotados em diversos países. A compreensão da relação entre as duas tendências internacionais é muito importante, principalmente quando essa relação é analisada não só teoricamente, mas também na prática avaliativa de dois sistemas nacionais de avaliação da Educação Superior de dois países – Brasil e Portugal – que têm percorrido caminhos diferentes, mas que também têm afinidades e pontos em comum em relação a essa temática. O objetivo principal desta pesquisa é analisar e comparar os sistemas de avaliação da Educação Superior dos dois países, identificando possíveis pontos de confluência e de antagonismo, principalmente em relação às características de universalidade e especificidade das práticas avaliativas. Para fazer essa análise, optou-se pela pesquisa bibliográfica e técnica de recolha de dados empíricos de natureza qualitativa e de planejamento relativamente aberto e flexível, utilizando a entrevista semiestruturada. A população de respondentes foi construída por dezoito pessoas (nove do Brasil e nove de Portugal) e foi utilizada a metodologia de estudo de caso para estabelecer entre os dois sistemas de avaliação parâmetros de similaridades e diferenças, considerando as categorias de análise selecionadas para este fim. Os principais resultados da pesquisa revelam que a avaliação padronizada e estandardizada é que foi sendo gradualmente apontada como um instrumento importante para a implementação da agenda educacional dos dois países, em detrimento da valorização das diferenciações institucionais.

Palavras-chave: Educação superior. Avaliação da educação superior. Avaliação da educação superior no Brasil. Avaliação da educação superior em Portugal. Sistemas de avaliação português e brasileiro. Estudo comparativo.

EVALUATION IN HIGHER EDUCATION IN BRAZIL AND PORTUGAL HOMOGENIZATION OR DIFFERENTIATION?

Abstract: From the theoretical point of view there is a strong tension between two international assessment trends, homogenization and differentiation, which form part of the evaluation systems of Higher Education adopted in several countries and seem to be contradictory. It is very important to understand the relations between the two models and the two international trends, especially when it comes to an analysis which is not only theoretical, but also based on the evaluation practices of national systems in two countries – Brazil and Portugal – that have taken different paths, though presenting similarities with respect to this topic. This research aims to analyze and compare the higher education evaluation systems in both countries and identify common and different aspects, especially concerning the characteristics of universality and specificity in the evaluation practices. In order to perform this analysis, a bibliographic study was conducted and qualitative information was collected under a relatively open, flexible planning approach, by means of semi-structured

1 Este artigo é parte do resultado da tese de doutorado intitulada “Avaliação da Educação Superior: Um estudo comparativo entre Brasil e Portugal”, orientada pelo Prof Dr. Robert Verhine/UFBA.

interviews. Eighteen interviewees participated, nine from Brazil and nine from Portugal, a case study was carried out so patterns of similarities and differences could be identified, considering that categories of analysis selected. The main results indicate that standardized evaluation has become an important tool for the implementation of the educational agenda in both countries, to the detriment of appraisals of institutional differentiations.

Key words: Higher education. Evaluation in higher education. Evaluation in higher education in Brazil. Evaluation in higher education in Portugal. Portuguese and Brazilian evaluation systems. Comparative study.

1 INTRODUÇÃO

Os esforços tentativos de leitura e sistematização da realidade da Educação Superior, desenvolvidos ao longo das leituras preparatórias e inspiradoras deste trabalho, permitem assinalar algumas características globais do Ensino Superior que parecem fazer parte de um panorama predominante nesse campo, originando uma pressão social por uma avaliação mais sistemática das IES. Essas características são as seguintes:

– Verificou-se uma expansão significativa dos sistemas do Ensino Superior, pressionada pelas novas demandas sociais por oportunidades de ensino, que ampliou significativamente o quantitativo mundial de matrículas na Educação Superior. Entre 1980 e 2000, esse quantitativo foi quintuplicado (BRENNAN; SHAH, 2000);

– Tal expansão gerou dois outros movimentos. Por um lado, provocou aumento nos custos da Educação Superior pública, o que, por sua vez, criou pressões por maior transparência e responsabilização no uso dos recursos públicos voltados para esse nível de ensino. Por outro lado, a rápida expansão deu origem a uma diversificação do sistema, com consequentes demandas para mudanças no modelo universitário de ensino que vigorou até então²;

– A expansão das matrículas, as demandas por diversificação e o aumento dos custos levaram os Governos a concederem maior autonomia às IES, sob a premissa de que o poder decisório conferido às autoridades institucionais lhes permitiria:

- oferecer uma melhor resposta às demandas e pressões locais;

2 No Brasil, a decisão dos governos por não manterem um modelo único de universidade centrada na indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, que é demasiado dispendioso aos cofres públicos, e a forte pressão exercida por uma demanda reprimida proveniente de famílias sem tradição universitária, as quais buscam a Educação Superior com o objetivo de melhorar a sua posição no mercado de trabalho, levaram a uma diversificação do sistema que ocorreu, primordialmente, pela ampliação do setor privado. Em Portugal, houve uma expansão de Educação Superior, principalmente no ensino politécnico público e privado, caracterizando, do mesmo modo, a transformação de um ensino de elite para um ensino de massas.

- utilizar os recursos públicos de maneira mais racional e efetiva;
- buscar fontes alternativas de recursos, desse modo diminuindo a carga financeira governamental (VERHINE, 2008, p. 168)³;

– Entretanto, a autonomia concedida às autoridades institucionais requereu maior responsabilização das instituições, mas a expansão do sistema através da multiplicação de estabelecimentos de Ensino Superior e da diversificação de escolhas daí decorrentes, acarretou conseqüentes interrogações e um forte desequilíbrio do binômio qualidade-quantidade, no que diz respeito ao ensino ministrado e à investigação produzida;

– A necessidade crescente de profissionais e mão-de-obra com elevada preparação nas áreas de ciência e tecnologia, decorrente das exigências da globalização econômica, da competição em nível mundial e da internacionalização da Educação Superior, considerando também a rápida obsolescência do conhecimento, conduziu à importância de aumentar a taxa de participação no Ensino Superior e na formação avançada através de mais anos de estudo. Pesquisas recentes mostram taxas de retorno crescentes para a Educação Superior, considerando que o valor econômico na Educação tem crescido diante da necessidade de gerar inovação (RODRIGUEZ; DALMAN; SALMI, 2008)⁴.

O somatório desses fatores expansão e diversificação do sistema, aumento de custos, responsabilização no uso dos recursos, concessão de maior autonomia às IES e o acelerado processo de internacionalização das atividades políticas e educacionais vem configurando um cenário da Educação Superior cada vez mais plural e mais complexo. Com isso, torna-se mais fácil justificar, e até exigir, por parte dos órgãos públicos, a implantação de processos avaliativos em larga escala através da criação de sistemas da Educação Superior nos diversos países; esta exigência tem crescido muito nas últimas décadas, sob a égide do controle de qualidade, e como garantia de que as IES, tanto públicas quanto privadas, possam desempenhar o importante papel que lhes é atribuído pela sociedade.

3 Esta redução de investimentos públicos e o crescente afastamento do Estado relativamente a sua responsabilidade com o financiamento da Educação Superior têm ocorrido, considerando vários aspectos das universidades públicas que têm vínculos diretos com a questão do financiamento: altas taxas de evasão, excessiva soma de recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas, subsídios, subutilização das instalações físicas, baixa relação aluno/professor, uso de tecnologias muito atrasadas, custos financeiros elevados e crescentes, entre outras (UNESCO, 1999). Este conjunto de aspectos e fragilidades das instituições públicas do Ensino Superior levou a uma diminuição no volume de recursos dos fundos públicos para as universidades, diversificação das instituições com a ampliação das instituições privadas e a procura de outras fontes alternativas de financiamento por parte das instituições. O objetivo foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da União (AFONSO, 2000; CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2002; AMARAL, 2003).

4 A perspectiva econômica da Educação Superior tem sido também partilhada em diversos relatórios elaborados pela Comissão Europeia. O conselho de ministros enfatizou a importância de desenvolver todos os setores educacionais que são vitais para o futuro da Europa, em particular os de formação técnica e vocacional e os de Educação Superior (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1993).

É no decorrer dos anos 90 que a avaliação das IES, tanto privadas como públicas, irrompeu como um tema prioritário, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Não há, portanto, como compreender as transformações da Educação Superior, nos últimos anos, sem levar em conta as práticas de avaliação.

São muitos os valores envolvidos na avaliação institucional e as interfaces entre eles, por isso entende-se ser a avaliação um fenômeno complexo, contraditório e multirreferencial, nunca linear; cumpre finalidades distintas e atende a interesses diversos. Ela é um campo de conflitos e de disputas, conseqüentemente, ultrapassa a dimensão técnica e circunscreve-se num campo socioeconômico-político e cultural mais amplo, porque produz sentidos, consolida valores, provoca mudanças.

A avaliação sempre fez parte da vida humana de um modo mais formal ou menos formal. As pessoas passam grande parte do seu tempo avaliando: avaliam-se constantemente a si mesmas, aos seus atos e suas atitudes; avaliam o comportamento das outras pessoas; avaliam a qualidade de qualquer acontecimento e de qualquer objeto; avaliam centenas de coisas por dia. Estas avaliações diárias, não importa o quão informal sejam, são esforços para avaliar a qualidade de alguma coisa (RODRIGUES, 1998).

A avaliação faz parte, portanto, de qualquer empreendimento humano e, de um modo geral, está ligada à palavra valoração. Ela é, aliás, por definição, uma atividade de valoração ou de atribuição de valores. Etimologicamente, avaliar significa atribuir valor a alguma coisa, dar a valia e, por isso, não é uma ação neutra. Sendo a não neutralidade um fato, interessa, na avaliação, o “compromisso com o questionamento, com a crítica, com a expressão do pensamento divergente e a explicitação no plano das teorias, da epistemologia e dos métodos de investigação” (BRASIL, 2006a, p. 10). Nesse sentido, a avaliação é concebida como uma atividade complexa, um processo sistemático de identificação de mérito e valor que envolve diferentes momentos e diversos agentes, mas sempre relacionada a um ato de julgamento.

De acordo com Nevo, as várias definições de avaliação podem ser estruturadas em três grandes grupos: a avaliação centrada em objetivos, a avaliação descritiva e a avaliação valorativa. O primeiro grupo, que se refere à avaliação por objetivos, é, frequentemente, definido como comparação e confronto entre objetivos previamente determinados e as performances ou resultados observados e alcançados, definição atribuível a Tyler (1977 apud NEVO, 1986).

O segundo grupo, segundo Nevo, engloba as definições descritivas e, portanto, não valorativas, ou seja, a avaliação é realizada para reunir informações

que possibilitam um estudo diagnóstico de determinada realidade, com vista a uma posterior tomada de decisão, definição atribuível a Stufflebeam (1978 apud NEVO, 1986). Para este autor, a qualidade da informação ocupa lugar de destaque, nesta concepção, porque a avaliação consiste na procura de informações úteis e na sua comunicação àqueles que têm que tomar decisões sobre o ensino ou sobre as instituições. O que se destaca nesta concepção de avaliação é, precisamente, a projeção sobre o processo, os insumos e não apenas sobre o produto ou o resultado, onde os critérios de utilidade e relevância assumem papel preponderante.

O terceiro grupo, segundo Nevo (1986), é a da avaliação valorativa ou predicativa e os defensores dessa perspectiva de avaliação afirmam que a avaliação pressupõe um juízo de valor e isso significa apreciar o mérito ou valor de algo. Esta é uma definição atribuída a Scriven (1967 apud NEVO, 1986). O nome de Scriven veio, definitivamente, marcar também a história e o desenvolvimento da avaliação em educação. A avaliação educacional constitui, para Scriven, uma constatação ou apreciação do valor da dimensão educativa; é um processo através do qual se determina mérito e o valor das coisas.

Luckesi (1998) reúne elementos desses três grandes grupos e afirma que a avaliação é o julgamento de valor sobre manifestações relevantes da realidade, tendo em vista uma tomada de decisão. Já Afonso (2003) diz que a avaliação é um processo sistemático para coletar informações válidas, quantificadas ou não, sobre uma determinada realidade ou atividade, permitindo, assim, sua valoração e posterior tomada de decisão, objetivando sua melhoria ou aperfeiçoamento.

Há ainda uma perspectiva da avaliação que, de algum modo, está ligada ao aspecto valorativo que é a dimensão política e a dimensão ética da avaliação, também referenciada por diversos autores. Para House (1992, p. 52) a avaliação é “é uma atividade que é afetada por forças políticas e que tem efeitos políticos” ou “a avaliação não só deve ser veraz e crível, também deve ser ética e justa”.

Além destas definições de avaliação de caráter mais amplo alguns autores discutem duas tendências internacionais de avaliação que assumem, neste trabalho, papel preponderante que são a homogeneização e a diferenciação de critérios avaliativos no contexto da internacionalização da Educação Superior (QIANG, 2003; KNIGHT, 2010).

A internacionalização da Educação Superior em diversos países é utilizada para alcançar metas institucionais e melhoria dos sistemas educativos, levando em conta sua realidade diversificada, mas, ao mesmo tempo, representa uma resposta da Educação Superior à globalização com tendência a uma padroniza-

ção de critérios e de políticas (ROQUE NETO, 2010). Neste quadro, torna-se relevante desenvolver processos de acreditação que respondam à dimensão internacional, e que possam garantir o estabelecimento de critérios mínimos de qualidade a serem seguidos pelas IES. A acreditação de programas acadêmicos e o processo de reconhecimento ou validação de títulos universitários estão se tornando requerimentos indispensáveis de “Estratégias de Internacionalização das Universidades” (CHAPARRO, 2010).

Os sistemas de garantia e fomento da qualidade e acreditação estão desempenhando um papel estratégico em diversas regiões do mundo como parte de processos de integração em relação à Educação Superior. As propostas que têm sido feitas nos diversos países assumem papéis também distintos, mas não excludentes. Estudos internacionais estão sinalizando que a característica mais marcante dos sistemas de avaliação do Ensino Superior na América Latina e Europa é a existência de problemas semelhantes e adoção de critérios uniformes e padronizados de avaliação entre os países, fruto da globalização econômica e da internacionalização da Educação Superior (DURHAM, 1996; BRENNAN; SHAH, 2000; MOLLIS; MARGINSON, 2007; AMARAL, 2005), pelos quais esses sistemas tornam-se cada vez mais convergentes nas suas políticas e estruturas formais.

Outros estudos de outros autores estão sinalizando para outra direção e, apesar de existir uma tendência de convergência, há variações importantes nos sistemas de avaliação moldadas por diferenças histórico-culturais. Para eles, uma avaliação de qualidade constrói-se na consideração da valorização das especificidades e da diversidade das instituições traduzidas nas suas missões e vocações próprias, indicando que poderá estar existindo uma tendência de avaliação pluralista, plurirreferencial, dinâmica e contextualizada (CONTERA, 2002; ESTRELA; SIMÃO, 2003; DIAS SOBRINHO, 2004; FELIX, 2008).

O campo da avaliação universitária em diversos países do mundo está, segundo esses mesmos autores, estruturado pelo poder, tensões e conflitos entre as tendências de avaliação acima analisadas e é com base nessas reflexões em curso que este estudo ganha significado, visto que tem como objetivo comparar duas realidades de dois países em desenvolvimento, sendo um da América Latina, o Brasil, inserido no contexto do Mercado Comum do Sul (Mercosul), e o outro, Portugal, inserido no contexto da União Europeia (UE) e do Processo de Bolonha. A comparação a ser feita identifica e reflete sobre a possível relação existente entre as duas tendências internacionais vigentes na Educação Superior e que constituem eixo estruturante dos sistemas de avaliação dos dois países.

Pretende-se investigar como esses dois países – Brasil e Portugal –, com cultura e história interligadas⁵, vêm formulando e implementando suas respectivas políticas avaliativas para a Educação Superior, quer na forma como parecem sofrer ante o impacto externo dos condicionantes de natureza global, quer na forma como parecem ser influenciados pela necessidade de um maior respeito aos contextos locais e à finalidade e missão institucionais.

A grande questão deste estudo pode ser configurada no problema a seguir explicitado.

1.1 Problema

Como se manifestam as duas tendências internacionais de avaliação – homogeneização e diferenciação - nos dois sistemas nacionais de avaliação da Educação Superior do Brasil e de Portugal em relação à implementação das modalidades de avaliação interna e externa?

Até que ponto há uma homogeneização nas políticas de avaliação nos sistemas avaliativos dos dois países?

Até que ponto há um respeito às especificidades das instituições (diferenciação) nos sistemas de avaliação desses dois países?

1.2 Objetivo Geral

Analisar e comparar os dois sistemas nacionais de avaliação da Educação Superior no Brasil e em Portugal buscando identificar graus de manifestação das tendências internacionais – diferenciação e homogeneização – em relação às modalidades de avaliação interna e externa adotadas nos dois países.

1.3 Objetivos Específicos

I. Elaborar um breve histórico da Avaliação da Educação Superior no Brasil e em Portugal, evidenciando aspectos de sua natureza e especificidades dos dois sistemas avaliativos;

II. Elaborar um quadro síntese e examinar as diferenças e semelhanças existentes entre os dois sistemas nacionais de avaliação do Ensino Superior do Brasil e de Portugal, numa perspectiva de educação comparada, considerando

5 Os dois países possuem um tratado de aliança e amizade por conta dessas afinidades históricas e culturais. Integrando o chamado mundo lusófono, constituído basicamente por Portugal e suas ex colônias, esses países se aproximam “por questões políticas e culturais, permitindo imaginar comunidades de sentido, emergentes da partilha de um mesmo espaço lingüístico” (NOVOA, 2000, p. 128).

as dimensões e categorias de análise selecionadas (sistema Brasil/ Portugal; modalidade de avaliação interna e externa, homogeneização/ diferenciação);

III. Fazer reflexões sobre as duas tendências internacionais de avaliação: homogeneização e diferenciação contidas nos sistemas dos dois países.

2 ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

Para o desenvolvimento deste trabalho e, de acordo com os objetivos da investigação e com as características do problema, foi feita a opção por uma abordagem qualitativa global, estudo de caso e metodologia comparativa para chamar a atenção para semelhanças e contrastes sugestivos entre os casos (COLLIER, 1993). A etapa de procedimentos de coleta e tratamento de informações integrou duas fases: a pesquisa bibliográfica documental e a técnica de recolha de dados de natureza qualitativa: a entrevista- semi-estruturada com especialistas. Esta escolha decorreu da necessidade de escuta dos sujeitos envolvidos diretamente com a avaliação da Educação Superior e do interesse em sua capacidade e seus conhecimentos no campo específico. Os entrevistados foram integrados ao estudo não como um caso único, mas representando um grupo específico de especialistas (MEUSER; NAGEL apud FLICK, 2004).

2.1 População

Foram realizadas 18 entrevistas (09 no Brasil e 09 em Portugal), entre 2008 e 2010, com especialistas na área da avaliação, assim como com representantes do Governo dos dois países e que participaram na concepção e implementação dos dois sistemas nacionais de avaliação dos dois países.

2.2 Categorias de Análise

Foram consideradas três dimensões de análise, cada uma composta por duas categorias antagônicas.

Para cada bloco de categorias de análise foram identificados indicadores considerados no processo analítico, de maneira a permitir uma compreensão do conjunto de análise que se pretendeu desenvolver e suas inter-relações:

Dimensão 1: Sistema Brasil x Portugal.

Dimensão 2: Modelo de avaliação interna e externa.

Dimensão 3: Tendências internacionais: homogeneização e diferenciação.

A análise da dimensão 1 focalizou duas categorias: “Sistema de Avaliação do Brasil” e “Sistema de Avaliação de Portugal” e alguns elementos constitutivos dos dois sistemas de avaliação dos dois países: ensino superior público e privado, instituições, cursos, atores e órgãos representativos dos dois sistemas.

A dimensão 2 focalizou e aprofundou a avaliação interna e avaliação externa e incidiu sobre os indicadores: finalidades, instrumentos e uso dos resultados dessas duas modalidades avaliativas.

A terceira dimensão está intimamente ligada com o problema de pesquisa, focalizou as duas categorias homogeneização e diferenciação presentes nos dois sistemas de avaliação e incide sobre a internacionalização da educação superior, valores locais x valores globais e a questão da avaliação x autonomia.

O Quadro 1 dá um panorama completo das dimensões, categorias e indicadores que nortearam o trabalho empírico e constituíram referencial básico para a análise comparativa.

Quadro 1 - Dimensões, categorias de análise e indicadores, segundo avaliação Brasil x Portugal

Dimensões	Categorias	Indicadores
Dimensão 1	Sistema Brasil/ Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino público e privado • Instituições/ cursos • Atores e órgãos representativos
Dimensão 2	Avaliação interna e externa	<ul style="list-style-type: none"> • Finalidades • Instrumentos • Uso dos resultados
Dimensão 3	Tendências internacionais: homogeneização x diferenciação	<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalização da Educação Superior; • A avaliação e autonomia das IES; • Papel dos Governos e papel das instituições

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

3 PRINCIPAIS RESULTADOS

Apresenta-se, a seguir, o quadro síntese comparativo das principais características dos dois sistemas de avaliação do ensino superior (Brasil/ Portugal), pontos que aproximam os dois sistemas de avaliação e aqueles que são antagonísticos. Procurou-se fazer uma correlação de cada categoria de análise de “per si” examinando pontos comuns e pontos que se diferenciam, mas seguindo um ordenamento e uma seqüência lógica e integrada entre os elementos.

Quadro 2 – Síntese comparativa dos sistemas de avaliação Brasil e Portugal

Categorias	Brasil/ Portugal Semelhanças	Brasil/ Portugal Diferenças
1ª categoria Sistema Brasil/ Portugal	<p>- Realização de tentativas anteriores para implantação de um sistema de Avaliação da Educação Superior (PAUB/ Brasil e Experiência-Piloto/ Portugal) até chegarem aos modelos atuais.</p> <p>- Tanto em um país quanto em outro esses movimentos iniciais surgiram das bases universitárias (FUP e CRUP de Portugal e ANDIFES e CRUB no Brasil).</p> <p>- Essas experiências iniciais no Brasil e em Portugal não se consolidaram como sistemas nacionais de avaliação porque, em ambas as realidades, não houve condições de articulação e implementação de todos os componentes integrantes do processo de avaliação.</p>	<p>- O CRUB e o CRUP desempenharam papel diferenciado. Enquanto em Portugal esse Conselho teve papel político decisivo na implantação de um Sistema Nacional, no Brasil, esse Conselho passou a ser um órgão representativo apenas das universidades privadas e não conseguiu exercer nenhuma influência política, prevalecendo o modelo proposto pelo Governo.</p> <p>- No Brasil houve ainda outra tentativa de formulação de uma política de avaliação como sistema através do ENC, Provão, já orientada com base em políticas estatais e governamentais, e de uma maior necessidade de regulação, considerando a expansão desordenada do sistema.</p> <p>- No Brasil, o problema estava no caráter voluntário de adesão das IES ao sistema, o que fazia com que muitas instituições não participassem do processo. Além disso, a ênfase era dada à avaliação institucional interna e à avaliação do desempenho dos estudantes.</p> <p>- Em Portugal a experiência-piloto seguiu o modelo avaliação interna e avaliação externa, mas só participaram nessa fase as universidades públicas e a Universidade Católica, ficando de fora o ensino politécnico público e as instituições privadas.</p>
	<p>- Criação de um Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior integrando: ensino superior público e privado, instituições e cursos.</p> <p>- Criação de órgãos representativos (Conselhos, Comissões e Associações) para o acompanhamento, coordenação e supervisão do sistema de avaliação do conjunto das IES e cursos do ensino público e privado.</p>	<p>- No Brasil o SINAES, além das outras dimensões, prevê a Avaliação de Desempenho dos Estudantes, o ENADE, como componente constitutivo da avaliação dos cursos do Sistema de Avaliação Nacional. Os resultados do ENADE, no seu conjunto, alimentam a avaliação de cursos que, por sua vez, no seu conjunto, alimentam a avaliação institucional. O sistema português dá ênfase aos próprios cursos, iniciando pela autoavaliação dos cursos, depois avaliação externa dos cursos que leva à avaliação institucional, mas não há um mecanismo que faça uma análise estratégica de cada instituição como entidade organizacional.</p>
	<p>- No Brasil a gestão do sistema é feita pelos seguintes atores: CONAES (Coordenação), INEP (Execução), CTAA (Acompanhamento), CPA (Gestão local).</p>	<p>- Não há em Portugal avaliação do desempenho dos estudantes no contexto nacional do sistema de avaliação. Essa avaliação é parte da avaliação dos cursos no momento da visita in loco e está associada às orientações de Bolonha dentro da proposta de mobilidade e equivalência na Comunidade Europeia. O único exame nacional que existe é o Exame de Ingresso dos Estudantes ao Ensino Superior realizado ao final do ensino secundário (o correspondente no Brasil ao Ensino Médio).</p>

<p>- Em Portugal havia o CNAVES até 2007 com objetivo de coordenar e integrar todo o sistema e, a partir desse ano, foi substituído pela Agência de Avaliação e Acreditação (A3ES) instituída na sequência de uma avaliação do sistema pela ENQA. A Agência coordena e executa todas as etapas de avaliação e acreditação e conta com o apoio dos órgãos e conselhos representativos (CRUP, CCISP e APESP) junto com o Conselho Consultivo e a DGES.</p>	<p>- O Brasil ainda apresenta um problema de globalidade do sistema, considerando que as IES estaduais ainda estão fora do processo de avaliação, embora haja indicação de que esse quadro está mudando com assinaturas recentes de acordos entre o SINAES e os Conselhos Estaduais Em Portugal todas as IES estão inseridas nesse processo, inclusive as políticas públicas e privadas.</p>
<p>- Avaliação da Educação Superior baseada em ciclos avaliativos com caráter sistemático e abrangente.</p> <p>- Preocupação em realizar avaliação e visitas, prioritariamente, de IES e cursos que apresentem indicadores menos favoráveis ou discrepâncias entre os relatórios de avaliação e os registros dos órgãos de regulação.</p>	<p>- O Brasil não conseguiu colocar em prática os ciclos avaliativos e encontra-se em grande atraso no cumprimento do calendário previsto em lei. As dificuldades técnicas de operacionalizar o sistema de avaliação têm sido grandes, considerando as dimensões continentais do país, a expansão crescente das IES e cursos pela via privada (Neste país 90% do total das IES são privadas assim como 70% de matrículas estão no ensino superior privado), o sistema federativo formado por Estados e Municípios de governo próprio e as fragilidades estruturais do INEP e da CONAES tanto físicas quanto de recursos humanos, além da participação voluntária dos membros da CONAES.</p> <p>- Em Portugal, os ciclos avaliativos planejados foram concluídos, com adequações e correções do 2º ciclo em relação ao 1º ciclo. O país tem dimensões muito menores, o ensino superior público (universitário e politécnico) é responsável por 71,5% do número de inscritos no ensino superior, o poder político é centralizado (não federativo) e a Agência de avaliação e acreditação assim como o Ministério de Ensino Superior têm melhor estrutura e melhores condições de funcionamento.</p> <p>- Com a criação da Agência de Avaliação e Acreditação, em Portugal é feita acreditação prévia de novos ciclos de estudos e acreditação dos ciclos de estudos em funcionamento. Numa fase inicial é dada prioridade à avaliação dos cursos em funcionamento que apresentem indicadores desfavoráveis, mas todos são avaliados. Os resultados desse exercício darão lugar a "Acreditação por um período de 05 anos", "Acreditação condicional por um período inferior a 03 anos" ou "Não Acreditação".</p> <p>- No Brasil não há processos de acreditação de cursos. Há avaliação de cursos, de estudantes e de IES. A partir das dificuldades do cumprimento do ciclo avaliativo (2007), a prioridade das visitas também tomou como base indicadores de desempenho menos favoráveis dos cursos, com base no CPC, mas a diferença é que nem todos os cursos foram visitados <i>in loco</i>, diferentemente de Portugal.</p>

continua

<p>2ª categoria Modelo de avaliação interna e externa</p>	<p>- A avaliação interna tem como finalidades educativas: promover a melhoria da qualidade do Ensino Superior; promover o desenvolvimento institucional; de cursos, docentes, funcionários e estudantes;</p> <p>- sanear as dificuldades identificadas nas IES e nos cursos, com base no <i>feedback</i> de seus principais resultados; incentivar as IES a desenvolverem, de forma autônoma, a avaliação institucional e a gestão universitária; fixar diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade em geral.</p> <p>- Enfatizar mais os processos do que os resultados.</p> <p>- Construir uma avaliação sobre valores com indicadores públicos conhecidos pelas IES e assegurando autonomia operacional das Comissões internas que coordenam todo o processo no nível das IES.</p> <p>- Entender a avaliação como ferramenta de gestão servindo de base para o planejamento estratégico das IES, auto-gestão e responsabilização da própria instituição perante a sociedade, na busca de salvaguardar sua identidade institucional.</p>	<p>- Em Portugal ocorreu uma evolução no sentido de se desenvolver uma legislação específica para as universidades, o que torna os processos de autoavaliação mais efetivos e com maior nível de participação interna da comunidade, levando a uma maior clareza em relação às finalidades e objetivos desta perspectiva de avaliação.</p> <p>- No Brasil há legislações (a Constituição e a LDB) que garantem uma certa autonomia universitária, no entanto, na prática, há um excesso de regulações que restringem a liberdade de ação das IES e, portanto, dificultam o atingimento dos processos de avaliação educativa.</p> <p>- Em Portugal tem-se dado mais ênfase à avaliação interna e a qualidade transformou-se no mote político do Ensino Superior, considerando que a questão da quantidade já estava resolvida com a passagem para o Ensino Superior de massa e a incorporação de cerca de 50% de jovens entre 18 e 24 anos no Ensino Superior. Sendo assim, tem havido maior participação da comunidade universitária nos processos qualitativos de avaliação, embora esta ênfase tenha sido mudada com a criação da A3ES.</p> <p>- O Brasil, apesar da expansão no setor privado, ainda precisa conciliar o binômio quantidade x qualidade, precisa aumentar o percentual atual de 13,8% de jovens de 18 a 24 anos no Ensino Superior e esse duplo desafio torna mais difícil a manutenção da avaliação da qualidade interna, numa perspectiva de responsabilização das próprias instituições.</p>
	<p>- A autoavaliação é realizada pela comunidade interna via comissões próprias, mediante instrumentos orientadores específicos.</p> <p>- Esses instrumentos seguem um modelo com visão integrada, abrangente e sistemática e foram construídos a partir de padrões mínimos de qualidade. Esses padrões referem-se às perspectivas pedagógicas e científicas dos cursos, à responsabilidade social da IES, à política de pessoal e a aspectos de infraestrutura de IES e cursos.</p> <p>- O uso dos resultados da auto-avaliação está relacionado, num primeiro momento, a uma certa tendência para que as IES tenham consciência de que há aspectos que precisam ser melhorados e, portanto, criou-se uma certa cultura de avaliação com alguns aspectos positivos nas IES.</p> <p>- Há uma relação do uso dos resultados da avaliação interna com o fortalecimento da autonomia institucional, embora seja diferente o grau de autonomia que os governos concedem às IES de cada país.</p>	<p>- Em Portugal há diferenças em relação ao instrumento de avaliação interna porque, embora a IES e os cursos sejam avaliados o foco principal é nos cursos. Há um instrumento chamado Guia para a autoavaliação de ciclos de estudos em funcionamento (ensino universitário) e outro Guia para autoavaliação de ciclos de estudos em funcionamento (ensino politécnico).</p> <p>- O instrumento de avaliação em Portugal é, portanto, específico para os cursos e é estruturado em dimensões relativas aos aspectos organizativos, administrativos e pedagógicos dos cursos. Não existe ainda instrumento específico para as IES.</p> <p>- No Brasil as IES tem autonomia para elaborar seus instrumentos de autoavaliação desde que sejam estruturados sobre as dez dimensões do SINAES. Este instrumento refere-se mais a autoavaliação institucional do que aos próprios cursos.</p> <p>- Em Portugal, além dos resultados da autoavaliação não gerarem grande impacto, há dificuldades na circulação de informações que têm prejudicado a credibilidade da avaliação que se realiza no interior das instituições.</p> <p>- No Brasil os relatórios têm fraca objetividade, enfatizam aspectos administrativos e burocráticos em detrimento dos aspectos pedagógicos e não há participação efetiva dos órgãos acadêmicos internos.</p>

<p>- A Avaliação interna de matriz educacional formativa não tem alterado os rumos institucionais e muito menos os aspectos ligados às questões pedagógicas dos cursos.</p> <p>- A avaliação externa tem nos dois países importante finalidade de certificar e validar os relatórios da avaliação interna e é vista também na ótica da prestação de contas (<i>accountability</i>) à sociedade daquilo que as instituições fazem e de como usam os recursos públicos.</p> <p>- A avaliação externa é assumida por comissões especializadas e é vista como etapa complementar à avaliação interna.</p> <p>- Além disso, a avaliação externa, além do vínculo com a qualidade interna, serve de referencial básico para a regulação.</p>	<p>- O uso dos resultados da autoavaliação pelos órgãos do Governo em Portugal não tem tido impacto e não tem sido levado em conta pelos órgãos de regulação.</p> <p>- Em Portugal ainda há uma certa dificuldade prática de aceitação por parte das IES ao processo da avaliação sob a ótica da <i>accountability</i>. Nesse país, a partir da A3ES na constituição da avaliação externa, há participação obrigatória de especialistas estrangeiros (peritos) para dar mais credibilidade ao processo. No Brasil há mais aceitação da <i>accountability</i> e os avaliadores externos são todos integrantes de instituições brasileiras.</p>
<p>- Os fundamentos para a elaboração dos instrumentos de avaliação externa em ambos os países são baseados nas dimensões curriculares nacionais e nas determinações do Ministério da Educação dos respectivos países. No Brasil esses instrumentos são elaborados de forma conjunta pela CONAES, DAES e INEP e em Portugal pela A3ES.</p> <p>- Tanto numa realidade quanto noutra o instrumento é composto por indicadores e critérios referenciais mínimos de qualidade, baseados nas características principais de uma instituição universitária ligadas, principalmente, ao desenvolvimento do ensino x pesquisa x extensão, à infraestrutura da instituição e dos cursos, à qualificação do pessoal docente, assim como sua produção científica.</p>	<p>- O Brasil possui vários instrumentos de avaliação, sendo um para as IES, outro para os estudantes e diversos instrumentos para os cursos de acordo com suas especificidades (graduação, tecnológico e EAD), além de um instrumento específico para os cursos de graduação, de Direito e de Medicina.</p> <p>- Em Portugal não há instrumento específico para avaliação das IES nem dos alunos, no contexto do sistema de avaliação global. Todos os instrumentos são para avaliação e acreditação de cursos. Assim, tem-se hoje, em Portugal, dois guíões de acreditação prévia, um para pedidos de novos cursos (ciclos de estudos) e outro para elaboração de relatório de avaliação/ acreditação dos novos cursos, abrangendo nos dois casos o ensino universitário e o ensino político: dois guíões de autoavaliação de cursos em funcionamento um para o ensino universitário e outro para o ensino político; e dois guíões de avaliação e acreditação de ciclos de estudos em funcionamento, um para o ensino universitário e outro para o ensino político.</p>
<p>- Em relação ao uso dos resultados da avaliação externa, após elaboração dos relatórios da avaliação externa e, em caso de resultados negativos, esses relatórios são enviados novamente para as IES para que elas tenham oportunidade de fazer pedido de reconsideração. Esse aspecto é visto nos dois países como um aspecto educativo da avaliação externa.</p>	<p>- Em relação ao uso dos resultados da avaliação externa em Portugal há uma acusação que o Ministério de Educação nada fez e nada mudou e não há mecanismos de <i>follow-up</i> por parte dos órgãos do Governo.</p> <p>- No Brasil o sistema de regulação por parte do governo é mais forte e a possibilidade de haver ligação dos resultados da avaliação externa com o financiamento é sempre referida, sendo necessário, no entanto, estudos mais específicos sobre esse tema.</p>

continua

<p>3ª categoria Homogeneização x Diferenciação</p>	<p>Criação de Programas para integração da área da educação e avaliação do Brasil e de Portugal, com outros países, em um contexto da internacionalização da Educação Superior. Os sistemas de avaliação dos dois países estão condicionados a uma dependência internacional.</p> <hr/> <p>- A autonomia das IES no seu dia-a-dia e a liberdade de ação é condição indispensável para um trabalho competente e consistente, mas essa autonomia só se justifica como uma forma adicional de comprometer, e não de isolar, a universidade com a sociedade.</p> <hr/> <p>- Tanto em um país quanto em outro a avaliação passa a ter, a partir de 2007, foco nos resultados e passa a ser dada maior ênfase ao cumprimento de padrões de rendimento pela IES.</p>	<p>Em Portugal há uma articulação forte do Estado com os demais países da União Europeia face à lógica competitiva do Processo de Bolonha, à adoção de um sistema de créditos transferíveis (ECTS) e aos compromissos assumidos pelos Estados-Membros. O Brasil mantém frágil articulação externa no nível do Mercosul, com vistas à formação do sistema de Ensino Superior para a região, e ainda sem resultados concretos, considerando que não há aproveitamento de estudos, nem mobilidade acadêmica entre os docentes e discentes, nem um sistema de créditos transferíveis, como na Europa. Há apenas a criação de sistemas de acreditação regionais, a exemplo do MEXA e do ARCU-SUR ainda com a participação reduzida dos países membros.</p> <hr/> <p>Em Portugal, o grau de autonomia concedida às instituições tem sido maior do que no Brasil, considerando que o setor público ainda tem um papel muito mais relevante na constituição do sistema como um todo, tomando o processo de avaliação da qualidade pelas instituições muito mais rico. No Brasil o maior poder de decisão está concentrado no Ministério da Educação e não nas instituições. O mecanismo utilizado concede aprioristicamente maior autonomia às universidades públicas federais e, em relação às particulares, a lógica utilizada é que primeiro as instituições precisam mostrar que são capazes de oferecer um serviço de qualidade à sociedade e só depois disso é que serão merecedoras de uma autonomia que será concedida <i>a posteriori</i>.</p> <hr/> <p>- Em Portugal houve uma mudança nítida, a partir da A3ES, de uma avaliação de qualidade e de uma ênfase que se deu na vigência do CNAVES às especificidades das instituições através de processos sistemáticos de auto-avaliação sustentados pela ideia forte de autonomia institucional, para um processo de maior utilização de "standards and guidelines" e que todas as IES passaram a seguir.</p> <p>-No Brasil houve uma mudança de concepção do SINAES e uma tentativa de o Estado exercer maior controle sobre as instituições, ao mudar o enfoque de uma avaliação que originalmente pretendia respeitar as diferenças das instituições, com suas missões e vocações próprias, para uma avaliação que passa a adotar uma uniformização de políticas governamentais para todas as IES</p>
--	---	---

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

4 CONCLUSÃO

As experiências de avaliação seguindo critérios padronizados e homogêneos têm sido uma tendência mundial nos sistemas nacionais de avaliação de distintos países e organizações internacionais de avaliação de que são exemplos Brasil e Portugal.

Uma primeira reflexão que se pode fazer neste contexto é que, tanto em um país quanto em outro, a avaliação entendida como sistema não é uma atividade voluntária e sim uma política de Estado que estabelece etapas e cada uma dessas etapas contém *standards* ou padrões mínimos de referência e que todas as instituições e todos os cursos devem seguir.

Esses padrões de rendimento estão explicitados nos instrumentos de avaliação interna e externa de cada país e a expectativa é que haja o cumprimento de cada um deles, por parte das IES, assegurando dessa forma maior produtividade e melhores resultados. Nesse sentido, há o predomínio de uma orientação gerencialista (no Brasil) e managerialista (em Portugal)⁶ no sentido defendido pelo *new public management* que transpõe instrumentos e práticas de gestão típicas das organizações empresariais para as organizações públicas e que, no caso das universidades, estão cada vez mais presentes nos papéis dos pesquisadores, podendo entrar em contradição com a lógica do trabalho acadêmico tradicional. O corolário dessa orientação é a uniformização de estilos e práticas de gestão tanto nas universidades públicas quanto nas privadas. Isso tem repercussões diretas nos processos de avaliação que seguem a mesma linha de eficiência, do foco em resultados e do cumprimento de padrões homogêneos estabelecidos pelos órgãos governamentais.

Esse controle pelo Estado através da padronização de critérios avaliativos é uma resposta à globalização e internacionalização da educação e a avaliação de Ensino Superior e não pode ser compreendida em cada país, longe das macro políticas que lhe dão sustentação. Ao contrário do que inicialmente se previa a avaliação padronizada ou estandardizada (baseada em standards), isto é a avaliação que visa o controle de objetivos previamente definidos (quer enquanto produtos, quer enquanto resultados educacionais) é que foi sendo gradualmente apontada como um dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas dos dois países. Assim, a avaliação padronizada tornou-se um instrumento por excelência para a implementação da agenda educacional dos dois países e há um predomínio claro das forças homogeneizadoras em função das pressões

6 Em Portugal fala-se managerialismo em vez de gerencialismo para sublinhar, com o anglicismo, o caráter artificial da importação do modelo de gestão e administração das empresas para as universidades (Antônio Magalhães – CIPES/Portugal).

externas e que demonstram ter desenvolvido influência direta na continuidade e no desenvolvimento nos sistemas avaliativos dos dois países.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 22, jan./fev./mar./abr. 2003.

AMARAL, Alberto. Bolonha, o ensino superior e a competitividade econômica. In: SERRALHEIRO, Jose P. **O processo de Bolonha e a formação dos educadores e professores portugueses**. Porto: Profedições, 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior estado x mercado**. São Paulo: Cortez/Ed. UNIMEP, 2003.

BRASIL.MEC. **Avaliação da educação superior**: Diretrizes e instrumentos. Brasília, 2006a.

BRENNAN, John; SHAH, Tarla. **Quality assessment and institutional change**: experiences from 14 countries. : London: Centre for higher Education Research and Information, Open University, 2000. p. 331-349.

CATANI; OLIVEIRA; DOURADO. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO; RISTOFF (Org.). **Avaliação democrática para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

CHAPARRO. Fernando O. Acreditação, reconhecimento de títulos e mobilidade como instrumentos de integração. **Boletim IESALC Informa de Ensino Superior**, fev. 2010. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1713:a-creditacion-reconocimiento-de-titulos-y-movilidad-como-instrumentos-de-integracion&catid=126:noticias-pagina-nueva&Itemid=712&lang=br>. Acesso em: 13 out. 2010.

COLLIER, David. The comparative method. In: FINIFTER, Ada W. (Org.). **Political science: the state of discipline II**. Washington: American Political Science Association, 1993. p. 105-119.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Os desafios e as pistas para entrar no século XXI**. Bruxelas: Comissão das comunidades Europeias, 1993.

CONTERA, Cristina. Modelos de avaliação da educação superior. In: DIAS SOBRINHO; RISTOFF (Org.). **Avaliação democrática**. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, 2004.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Los studios comparativos de la educación superior – variaciones sobre um mesmo tema em América Latina. In: KENT, Rollin (Comp.). **Los temas críticos de la educación superior em America Latina**. Estudios comparativos. 1. ed.. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

ESTRELA, Maria Teresa; SIMÃO, Ana M. Veiga. Algumas reflexões sobre práticas de avaliação do ensino universitário e dos docentes a partir de informação recolhida no projeto Evaluation and self Evaluation of Universities in Europe (EVALUE). **Revista Portuguesa de Avaliação**, Braga, v. 16, n. 1, 2003.

FELIX, Glades Tereza. **Reconfiguração dos modelos de universidade pelos formatos de avaliação**: efeitos no Brasil e Portugal. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em *Educação*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HOUSE, Ernest R. Tendencias en evaluación. **Revista de Educación**, Madri, n. 299, 1992.

KNIGHT, J. Updating the Definition of Internalisation. **International Higher Education**, Boston, n. 33, 2003. Disponível em: <www.bc.edu/bcorg/avp/soe/cihe/news33/texto01.htm>. Acesso em: 01 mar. 2010.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação do aprendizado escolar: estudos e proposições**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MOLLIS, Marcela; MARGINSON, Armon. **The assessment of universities in Argentina and Austrália: between autonomy and heteronomy higher education**. p. 311-330, 2002. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

NEVO, David. The conceptualization of educational evaluation: an analytical review of the literature. In: HOUSE, Ernest R. (Ed.). **New directions in educational evaluation**. Philadelphia, USA: The Falmer Press, 1986.

NOVOA, Antônio. **A difusão mundial da escola**. Lisboa: Educação, 2000.

QIANG, Zha. Internationalization of higher education: towards a conceptual framework. **Policy Futures in Education**, Toronto, v. 1, n. 3, 2003.

RODRIGUES, P. **Avaliação da formação pelos participantes em entrevista de investigação**. Tese (Doutorado em Ciências e Educação) - FRCE de UL, Lisboa, 1998. Lisboa: FRCE de UL, 1998.

RODRIGUEZ, Alberto; DALMAN, Carl; SALMI, Jamil. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Trad.: Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, Banco Mundial, 2008.

ROQUE NETO, Carnot Jacy. **Elementos de Internacionalização da Educação Superior na experiência ARCU_SUR_Arquitetura**, 2010. Monografia (Conclusão de curso) – Universidade Federal de Integração Latino-Americana, Paraná, 2010.

UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior**. Trad. e ver. Laura Ferrantini Fusaro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

VERHINE, Robert Evan. Avaliação da CAPES: subsídios para a reformulação do modelo. In: MACHADO, D; SILVA JR; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Reforma e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008. p.165-188.