

# O sistema britânico de garantia de qualidade do ensino superior: lições para o Brasil\*

Fernando Spagnolo

Palavras-chave: sistemas de avaliação; ensino superior; Reino Unido.

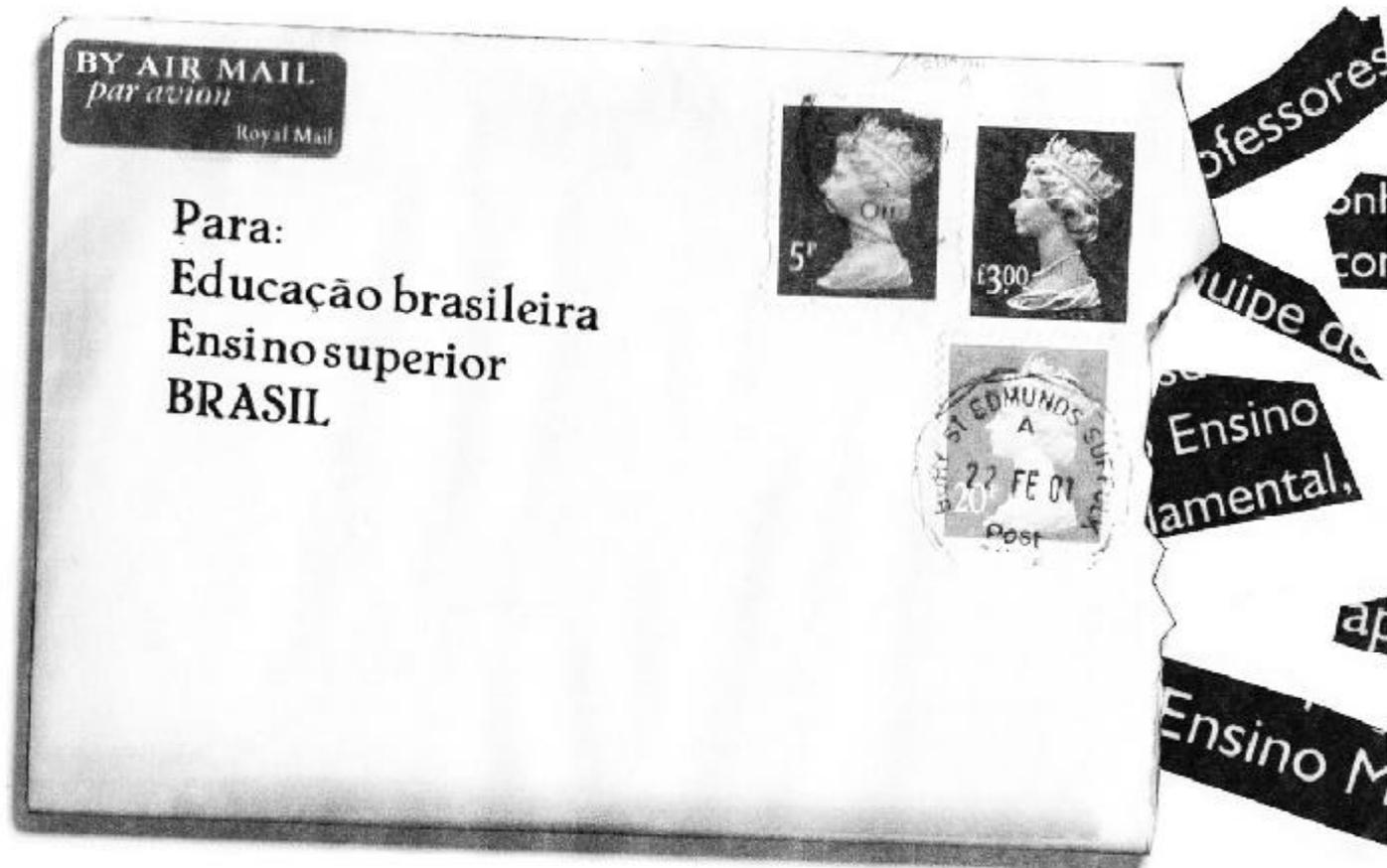


Ilustração: Rodrigo E. Soares

\* As idéias aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, pontos de vista institucionais. O autor agradece as valiosas sugestões de Antonio Newton da Rocha Pimenta.

A avaliação do ensino superior, um dos principais compromissos da atual administração do Ministério da Educação, está, com ênfase crescente, na agenda dos governos do mundo inteiro. Em se tratando de uma problemática bastante nova e decididamente polêmica, é comum avançar nessa área a partir de um escrutínio da experiência de outros para adotar e adaptar o que parece de interesse. O sistema de avaliação britânico, proposto pela Quality Assurance Agency (QAA), criada em 1997, é um sistema que chama a atenção pela abrangência e sofisticação da sua concepção. Além de promover e integrar as avaliações internas das próprias instituições e as externas (avaliação de cursos e avaliação institucional), a agência aceitou o desafio de definir pontos de referência de qualidade. Por meio de programas, tais como "Estrutura das Titulações Acadêmicas", "Padrões de Referência de Qualidade de Área" e "Especificações de Programa", a QAA se propõe a definir de forma explícita e consensual padrões e exigências a serem cumpridas em diferentes cursos e níveis de ensino. Da análise dessa experiência, em fase de avançada

implementação, são extraídas lições para melhor articular e fortalecer o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior no Brasil.

## Introdução

A questão da qualidade do ensino e da pesquisa na universidade e o esforço de implantar sistemas abrangentes de avaliação do ensino superior são hoje preocupações comuns de muitos países, dentre os quais o Brasil.

A emergente cultura da avaliação acadêmica, como não podia deixar de ser, propiciou o aparecimento de um conjunto de novos conceitos e expressões – a maioria traduzida ou adaptada de outras línguas, sobretudo a inglesa – que vieram a se incorporar ao discurso dos especialistas da área, abrindo novas pistas, propondo novas articulações e desdobramentos no trato dessa questão. "Garantia de qualidade" (*quality assurance*), "auditoria acadêmica" (*quality audit*), "prestação de conta" ou "responsabilização" (*accountability*), "credenciamento" (*accreditation*) e "reconhecimento" ou "autorização" (*licensing*) entre outros, são termos hoje utilizados em grande escala, embora possam vir a ser operacionalizados de forma diferente em distintos países.

Vale ressaltar que as ambigüidades e as polêmicas nessa área começam com os conceitos mais básicos, subjacentes à preocupação primordial da avaliação, tais como "qualidade" e "melhoria". As inúmeras definições, as possíveis operacionalizações e as conseqüências da utilização



desses conceitos variam de acordo com as perspectivas adotadas pelas partes interessadas, ou seja, estudantes, professores, administradores, donos de escolas, pais de alunos e governos.

Por serem tais questões complexas e controversas, é óbvio o interesse em observar como outros lidam com esse problema, para aprender de quem tem mais experiência. Há sempre o risco, para o qual Kells (1995) alerta em seus estudos de comparações internacionais, de que instituições ou países menos experimentados se deixem seduzir por modelos aparentemente bem-sucedidos e acabem "comprando pacotes" confeccionados em contextos com distintas características, seja em termos geossocioculturais, como, especificamente, em termos de organização do sistema educacional.

Robert Cowen (1996), na introdução ao trabalho por ele organizado sobre sistemas de avaliação no ensino superior, observa que hoje, em nível mundial, há *circles of mind* ou, traduzido por uma expressão mais prosaica, "um tal de copiar e tomar emprestado", em que governos olham o que outros governos fazem, através de visitas, seminários, redes de contato, e buscam aproveitar e adaptar, da melhor maneira possível, procedimentos, políticas, em suma, tudo o que se revele de interesse.

Parece que não há estratégia melhor a ser seguida, pois, em avaliação, dificilmente há acertos e avanços sem experimentações e sem refletir criticamente sobre a própria experiência e a de outrem. Obviamente não se trata de mera "transferência de tecnologia". Referindo-se à grande curiosidade que o modelo holandês despertou em outros países quando da sua implementação em meados da década de 80, Vroeijenstijn (1996, p. 16) comenta:

Embora o modelo holandês (se é que podemos falar de modelos) atraia muita atenção, é claro que não se pode copiar o método de trabalho sem alterações. O sistema deve ser adaptado aos objetivos que se deseja atingir e ao contexto nacional. Foi exatamente isto que a Associação das Universidades dos Países Baixos (VSNU) fez: pesquisou pelo mundo em 1985/1986 e, em seguida, projetou um sistema de Avaliação Externa da Qualidade (AEQ), apropriado às universidades holandesas.

Pretendemos, neste estudo, analisar os desenvolvimentos recentes do modelo de avaliação do ensino superior no Reino Unido e tentar extrair lições que orientem o trabalho que vem sendo feito no Brasil, tanto no que se refere à avaliação do ensino de graduação, quanto à avaliação dos programas de pós-graduação e pesquisa. Sugerir que temos lições a aprender da experiência inglesa não é afirmar que encontramos o modelo ideal, que deve ser adotado. Não há modelo que escape de críticas ou que possa ser igualmente válido para países com história e tradições tão diferentes. Trata-se de discernir e evidenciar aspectos importantes, mas ainda pouco desenvolvidos ou valorizados entre nós.

O trabalho está estruturado em quatro partes. Segue-se a esta introdução uma descrição das mudanças ocorridas, na última década, no ensino superior britânico, e das principais características do sistema de avaliação implantado com a criação da nova agência Quality Assurance Agency for Higher Education – mais conhecida como QAA. A terceira parte destaca dez lições da experiência inglesa que consideramos úteis para o Brasil; por último, algumas considerações finais.

## 1. O caso britânico

### 1.1 Mudanças no ensino superior

A primeira coisa que chama a atenção quando se analisa o desenvolvimento do sistema de avaliação inglês é a longa e tortuosa caminhada percorrida em tão curto período de tempo. As mudanças foram radicais: de um sistema totalmente liberal, onde cada universidade se caracterizava como uma comunidade autogovernada de *scholars* e aprendizes, passou-se a um sistema nacional unificado, sob o controle do Estado. Para muitos analistas, o modelo inglês representa o esforço mais decidido e mais articulado, jamais feito por um governo, de avaliação do ensino superior.

Dois elementos importantes compõem o cenário que propiciou o surgimento das avaliações hoje vigentes no Reino Unido. O primeiro é a aplicação, ao setor educacional, de uma nova concepção de controle dos gastos do setor público, de política de financiamento e de um novo estilo de gerenciamento, que eram próprios do setor produtivo. O segundo é a opção por uma

política de ensino superior que, afastando-se do tradicional modelo elitista, incentiva e apóia uma educação superior de massa, que dê suporte ao desenvolvimento das tecnologias emergentes e responda às solicitações de um mercado de mão-de-obra mais exigente.

No início da década de 60 havia, em toda a Grã-Bretanha, somente 26 universidades e pouco mais de cem mil alunos. Alderman (1999), ao referir-se especificamente a Oxford, retrata o quadro de "tranqüilidade" que reinava nas universidades nessa época. Nesse sistema pequeno, não havia preocupações com "qualidade", *standards* e financiamento. Ninguém inquiria dos docentes como e quanto ensinavam e se eram "eficientes" em seu trabalho; o relacionamento entre alunos e professores era confidencial e sagrado, acima de qualquer suspeita e ingerência externa; os docentes podiam fazer pesquisa ou não, conforme achassem melhor. Em todo caso, não havia incentivos financeiros extras para essa atividade, nem para melhorar seu desempenho na docência. As universidades gozavam de plena autonomia acadêmica e os docentes, da liberdade de ensinar o que e como queriam. A questão da qualidade do ensino e da pesquisa era um assunto pessoal de cada docente e de ninguém mais. Esse relato soa como um conto de fadas aos ouvidos dos que hoje labutam para se manter na carreira universitária.

Novas universidades foram criadas nos anos 60 e também um grande número de institutos politécnicos, caracterizando-se o ensino superior, aproximadamente um quarto de século, pela convivência desses dois tipos de instituições: umas responsáveis por sua própria atuação; outras, controladas por um organismo estatal – o Conselho para os Graus Acadêmicos Nacionais (CNAAN). Esta organização, com dois sistemas paralelos, era conhecida como *the binary line ou the binary divide*.

Nos anos 80, no governo Thatcher, o modelo de funcionamento dos politécnicos foi identificado como a alternativa viável para um ensino superior que deveria aumentar o número de alunos e reduzir os custos. Dentro dessa perspectiva, intensificou-se o discurso de que todos os docentes deveriam ser *accountable*, ou seja, deveriam "ser responsabilizados" pelo trabalho desenvolvido e "prestar contas" ao público – e não somente aos pares da academia. Empunhando a bandeira da qualidade – com os

controles e avaliações que dela necessariamente derivam –, o governo teria as condições necessárias para conduzir o ensino superior na direção desejada: expansão, redução de custos, preparação de mão-de-obra especializada e apoio às prioridades estratégicas nacionais.

O Conselho de Reitores das Universidades Britânicas (Committee of Vice-Chancellors and Principals of British Universities – CVCP), para evitar essa ameaça, criou, em 1990, a Unidade de Auditoria Acadêmica (Academic Audit Unit – AAU), que começou um programa de visitas a todas as universidades para certificar a validade das providências implementadas pelas mesmas a fim de garantir e melhorar a qualidade da oferta de seus cursos e das pesquisas.

A década de 90 é testemunha de uma verdadeira revolução em termos de reestruturação do ensino superior, comandada por dois eventos principais. Em 1992, a lei conhecida como *Further and higher education act* acabou com o sistema "binário" e permitiu que os politécnicos, se assim o quisessem, se transformassem em universidades – o que a grande maioria fez. Os mecanismos de controle a que estavam submetidos passaram por várias transformações e órgãos foram se estendendo a todo o sistema universitário. Em 1997, foram extintos os demais órgãos de avaliação e suas funções transferidas para a nova agência de avaliação do ensino superior, a QAA. Essa agência elaborou e anunciou um novo e complexo sistema de garantia da qualidade do ensino superior, que deveria estar em pleno funcionamento até o ano de 2003.

## 1.2 O novo sistema de garantia de qualidade

É obrigação estatutária dos Conselhos Financiadores (Higher Education Funding Councils – HEFCs) manter a qualidade acadêmica nas instituições que eles financiam. Esses Conselhos<sup>1</sup> delegaram à nova agência (QAA) a incumbência de coletar e divulgar informações e de implementar procedimentos adequados de garantia de qualidade. Só mantiveram sob sua direta responsabilidade a avaliação da pesquisa (RAE), que analisaremos mais adiante. A

<sup>1</sup> No Reino Unido, esses Conselhos são quatro: um para a Inglaterra (Higher Education Funding Council of England – HEFCE), um para Escócia (SHEFC), um para o País de Gales (HEFCW) e um para a Irlanda do Norte (DENI).

expressão *quality assurance*, que é consagrada para expressar o que nós chamamos genericamente de "sistema de avaliação", é definida pela QAA como "a totalidade dos sistemas, recursos e informações designadas a manter e a melhorar os padrões de qualidade do ensino, da pesquisa, de outras atividades acadêmicas (*scholarship*) e da experiência de aprendizagem dos alunos" (Quality..., 1998a, p. 2).

O novo *framework* procura articular os processos institucionais de avaliação interna, conduzidos pelas universidades, com quatro avaliações externas: a avaliação de áreas ou cursos (*subject review*) e a avaliação institucional (*institutional review*), conduzidas pela QAA; a avaliação das associações profissionais (*professional accreditation of vocational and professional subjects*) e a da pesquisa (*Research Assessment Exercise – RAE*), que é conduzida pelos próprios Conselhos Financiadores do Ensino Superior. As primeiras duas avaliações incorporaram, respectivamente, a avaliação da qualidade do ensino e a auditoria acadêmica.

O novo *framework* incorpora propostas importantes formuladas pelo *Dearing report* (National..., 1997) – estudo encomendado pelo Governo para fazer um diagnóstico da situação do ensino superior e apresentar propostas sobre os desenvolvimentos necessários para os próximos vinte anos. O modelo adota uma abordagem integrada que procura abarcar todos os principais aspectos do ensino superior.

Algumas características do sistema elaborado pela QAA devem ser evidenciadas. A primeira é que ele se apóia em mecanismos internos, fortalecidos pelo apoio de mecanismos externos; a segunda é que os resultados são especificados em termos de pontos de referência compartilhados; e a terceira é a quantidade de informação, clareza e transparência para o público.

### 1.2.1 Avaliação interna

A posição que a avaliação interna ocupa no novo *framework* merece ser evidenciada. As instituições de ensino superior estão demonstrando uma preocupação mais explícita com a questão da qualidade, seja porque devem enfrentar um mercado acadêmico cada vez

mais bem informado e competitivo; seja pela inevitável pressão que vem das avaliações externas. Por outro lado, as agências governamentais também entenderam que tais avaliações são tanto mais eficazes quanto menos intrusivas e que a estratégia mais conveniente é estimular o potencial crítico das universidades e integrar seus sistemas de controle de qualidade interna ao processo de avaliação. Por isso, há crescente interesse de ambas as partes em que sejam criados e fortalecidos mecanismos institucionais de avaliação interna, não sem antes desenvolver um trabalho para conscientizar o pessoal docente e administrativo de suas responsabilidades pessoais em assegurar que as atividades que desenvolvem sejam do mais alto padrão.

Para tanto, existem vários mecanismos de avaliação: do docente pelos alunos, de *feedbacks* estruturados sobre o desempenho docente feitos regularmente pelos pares, de outros procedimentos rotineiros de avaliação, vinculados às políticas de admissão, de renovação de contrato e de progressão na carreira. Geralmente, tais avaliações são coordenadas por uma comissão central ou por subcomissões setoriais; as decisões finais são submetidas ao senado acadêmico ou a uma instância superior vinculada à reitoria.

Pode-se afirmar que, hoje, a preocupação com o desenho e a implementação de políticas institucionais explícitas de garantia e melhoria de qualidade – o que é chamado *quality assurance* – é uma atividade que já ganhou seu espaço próprio dentro da academia e está interagindo com os setores tradicionais do afazer universitário, ligados à pesquisa, ao ensino, à extensão e à administração.

### 1.2.2 Os pontos de referência de qualidade

Num ensino superior de massa, necessariamente heterogêneo, já não basta garantir que os estudantes alcancem os objetivos propostos pelos programas e que os recursos públicos sejam gastos com eficiência. A questão crucial, aqui, é saber se e em que medida os resultados pretendidos e obtidos se relacionam com os padrões aceitos, com definições explícitas e consensuais de exigências a serem cumpridas e de níveis a serem alcançados. O problema dos *standards* é inevitável.



Apresentando o novo sistema de avaliação, o Diretor de Desenvolvimento da QAA, Peter Wright (1999), enfatiza que ela baseia-se em padrões de qualidade explícitos e compartilhados pelas partes interessadas. Para possibilitar sua implementação, exige-se, portanto: a definição de pontos de referência para esses padrões; um processo que garanta que se alcance os padrões especificados e a qualidade das oportunidades de aprendizagem. Esses pontos de referência são desenvolvidos em três níveis:

- em nível de sistema, pela elaboração de uma "Estrutura Nacional das Titulações Acadêmicas" (*National Qualification Framework*);
- em nível de disciplina ou curso, a partir da definição de "Padrões de Referência de Qualidade de Área" (*Subject Benchmarking Standards*);
- em nível de instituição ou programas, pelas "Especificações dos Programas" (*Programme Specifications*).

A QAA está comprometida com o desenvolvimento dessas três tarefas cruciais e desafiadoras que são os esteios da estrutura das duas grandes avaliações promovidas pela agência: a avaliação dos cursos (*subject review*) e a avaliação institucional (*institutional review*).

### 1.2.2.1 A estrutura nacional de titulações acadêmicas

A QAA acatou as recomendações do *Dearing Report* (National..., 1997), no sentido de definir e adotar nacionalmente uma estrutura de titulações acadêmicas, desde os cursos pós-secundários (*subdegree diplomas*) até os níveis mais elevados da pós-graduação, de forma a assegurar que os diplomas com o mesmo título sejam do mesmo nível e natureza. O *Harris Report* (Harris, 1996) já havia feito recomendação semelhante no que se refere à pós-graduação, propondo que se implementasse uma tipologia de titulações, pois é, sobretudo, nesse nível de ensino que se observa uma proliferação de tipos de cursos e de títulos acadêmicos, sem nenhuma garantia de equivalência quanto a nível, exigências e duração.

### 1.2.2.2 Os padrões de referência de qualidade de área

Trata-se de um grande projeto desenhado para tornar explícitas as características acadêmicas gerais dos cursos universitários no Reino Unido e os *standards* de seus graus acadêmicos.

A partir do julgamento de peritos e profissionais, ou do desempenho de organizações competidoras equivalentes, foi também recomendada o *Dearing Report* que a nova agência nacional de avaliação montasse, junto com as instituições acadêmicas, equipes de peritos para trabalhar a questão dos padrões de referência de qualidade.

A consulta feita pela QAA à academia revelou que não são poucas as preocupações quando se aceita o desafio de desenvolver padrões de referência no âmbito de cada disciplina, desde o receio de que esses *standards* acabem virando uma espécie de currículo nacional – ou que resultem em proposições vagas, sem algum efeito prático – até a consideração de que uma abordagem essencialmente disciplinar é inadequada para um número crescente de programas interdisciplinares ou ao receio de que, ao se estabelecer um limite mínimo aceitável, favorece-se o nivelamento por baixo dos padrões. Daí a cautela redobrada da agência no desenvolvimento desse trabalho. Estima-se que os *Subject Benchmarking Standards* estejam em pleno funcionamento a partir de 2002, quando cada área disciplinar disporá de padrões nacionais que servirão de parâmetros para julgar os cursos.

### 1.2.2.3 Especificação dos programas

Esta iniciativa visa ajudar as instituições a estabelecer, com clareza, os produtos pretendidos de seus programas. A finalidade principal não é só fornecer, de uma forma simples e direta, informações a futuros alunos e empregadores sobre os produtos resultantes do programa de estudo, mas, também, ajudar as equipes docentes a defini-los em termos de: aprendizagem dos alunos; métodos de ensino/aprendizagem; processos de avaliação que demonstrem que os resultados foram atingidos; e relação que o programa e seus elementos mantêm com a estrutura de

titulações acadêmicas (*qualification framework*). As informações contidas na Especificação deverão ser divulgadas nos prospectos de cursos, nos catálogos e na *web page* da instituição. Esta é apenas uma parte das informações que uma instituição costuma divulgar sobre seus programas. Há outras que normalmente são veiculadas por meio de documentos de diretrizes, políticas, planejamento, manuais de cursos, currículos e ementas de disciplinas. A esses documentos, a Especificação deverá referir-se, caso considere necessários mais detalhamentos.

No entendimento da agência responsável, essa iniciativa é parte essencial da estratégia de ajudar o ensino superior a tornar mais explícitos os resultados da aprendizagem e de promover o debate entre os docentes sobre quais devem ser os produtos e padrões em diferentes contextos educacionais. A preocupação principal, em termos de políticas, é incentivar as instituições e as disciplinas a explicitar o que elas acreditam ser seus produtos, em termos de conhecimentos e de compreensão, de habilidades e outros atributos.

### 1.2.3 A avaliação de cursos

O ponto de partida dessa avaliação é constituído pela auto-avaliação do curso e, para a realização da mesma, as instituições recebem orientações detalhadas. Elas devem se referir aos propósitos amplos do curso e a seus objetivos, em termos de resultados e experiências da aprendizagem; ao perfil dos alunos, do corpo docente e aos recursos oferecidos para a aprendizagem; e à qualidade da educação, tendo em vista os propósitos e objetivos estabelecidos. As demais etapas do processo incluem a visita, o julgamento e o relatório. O elemento mais importante, que constitui a estrutura comum de cada etapa do processo de avaliação do curso, é o conjunto dos seis aspectos da oferta:

- grade curricular, conteúdo e organização;
- ensino, aprendizagem e avaliação;
- progressão dos alunos e desempenho;
- apoio e orientação aos alunos;
- recursos para aprendizagem; e
- processos de gerenciamento da qualidade e de aperfeiçoamento.

São esses seis aspectos que configuram a estrutura da auto-avaliação, da visita e, posteriormente, do relatório. Na visita, os avaliadores analisam amostras dos trabalhos dos alunos e observam atividades de ensino e aprendizagem, além de conferir os equipamentos e a infra-estrutura disponíveis, realizar encontros com alunos, ex-alunos e empregadores, e analisar a documentação relevante relativa ao curso.

Cada um dos seis aspectos da oferta é avaliado numa escala de quatro pontos, o que resulta numa pontuação máxima final de 24 pontos. O curso que ganhar dois pontos ou mais em cada um dos seis itens será considerado de "qualidade aprovada". Se receber um ponto em qualquer dos tópicos, deverá ser reavaliado dentro de um ano. Se continuar com essa nota em um ou mais itens, será classificado como de "qualidade insatisfatória" e o financiamento será suspenso em parte ou no todo. Deve-se acrescentar que, com a nova sistemática, todos os cursos são visitados e os avaliadores recebem um treinamento mais sólido.

Após cada visita, um relatório da avaliação do curso é publicado pela QAA. Tais relatórios incluem: a descrição do método de avaliação; uma declaração da escola sobre os propósitos e objetivos do curso; a grade de escores obtidos e o julgamento geral sobre a qualidade da oferta; a avaliação do ensino, comentando os seis aspectos da oferta e as conclusões alcançadas. Ao término do ciclo de avaliação de cada área, a QAA publica também um relatório geral de área. Esses relatórios, que podem ser adquiridos ou acessados no *website* da agência,<sup>2</sup> constituem-se uma valiosa fonte de informação para potenciais candidatos a esses cursos.

Essa avaliação melhorou bastante em relação à metodologia inicial, sobretudo após a compilação do manual – *Subject Review Handbook* (Quality..., 1997) –, que oferece orientações precisas e detalhadas, tanto às instituições como aos avaliadores, no que se refere a procedimentos e critérios para julgar o que deve ser considerado ensino de qualidade.<sup>3</sup>

### 1.2.4 Avaliação institucional

O principal objetivo dessa avaliação é oferecer uma opinião sobre até que ponto

<sup>2</sup> Segundo a QAA, o site <http://www.qaa.ac.uk>, onde estão seus relatórios de avaliação, tanto de cursos como de instituições, recebe mais de 250 mil visitas por mês.

<sup>3</sup> O novo *Manual de avaliação acadêmica* (Quality..., 2000), traduzido em português e publicado pelo Inep, apresenta num único volume a descrição dos procedimentos e as orientações para as duas avaliações realizadas pela agência, a dos cursos e a das instituições.

cada instituição está cumprindo efetivamente com suas obrigações oficiais, no que se refere aos padrões acadêmicos e à qualidade dos títulos que conferem. O processo parte do pressuposto que as universidades têm políticas e procedimentos próprios de avaliação e que podem mostrar evidências de que estão funcionando e produzem bons resultados. As auditorias conferem até que ponto isso é verdade e se os métodos usados são suficientemente confiáveis para dar aos usuários as garantias necessárias.

A auditoria focaliza quatro tópicos: a estratégia adotada pela instituição para manter e melhorar a qualidade; os padrões acadêmicos; a infra-estrutura para a aprendizagem; e as comunicações. Algumas das evidências que sustentam essa avaliação podem derivar de participações anteriores dos membros da comissão, como avaliadores de cursos na mesma instituição. Nesse caso, eles têm condições de avaliar em que medida a aprendizagem dos alunos é efetivamente apoiada por providências de alcance institucional em assuntos como: apoio e orientação ao aluno e necessidades especiais de grupos, como pós-graduandos e alunos estrangeiros. Evidências de particular importância são os relatórios anteriores de avaliadores externos e as ações deflagradas pela instituição como resposta.

A QAA atua na avaliação institucional por meio de equipes formadas por dirigentes acadêmicos experientes, externos à instituição avaliada. Na visita, elas levam em conta todas as evidências que foram coletadas ao longo do ciclo de avaliação, e debatem com os responsáveis da instituição a eficácia de seu sistema acadêmico nos vários aspectos, de acordo com as situações detectadas. Se as evidências coletadas são suficientes e satisfatórias, a agência parte para a etapa do relatório. Se as evidências são insuficientes ou incompletas, os avaliadores terão que fazer investigações ulteriores. A etapa final consiste na elaboração e apresentação de um relatório que oferece um quadro geral de como a universidade ou *college* mantém sua qualidade e *standards*, destacando os pontos fortes e fracos. As instituições são solicitadas a informar, um ano após a publicação do relatório, as medidas que foram tomadas para superar os pontos fracos identificados. Esses relatórios sobre a instituição (*institutional report*) ficam disponíveis ao público em geral.

A avaliação institucional e seu respectivo relatório fornecem uma visão desprevenida e analítica, que ajuda a instituição a se conhecer melhor, a estar consciente não apenas de que as coisas funcionam, mas porque funcionam. Dessa forma, os fatores que contribuíram para o sucesso no passado podem ser utilizados para garantir o sucesso de futuras inovações.

### 1.2.5 A avaliação da pesquisa: o *Research Assessment Exercise* (RAE)

Das avaliações que compõem o sistema britânico, a Avaliação da Pesquisa RAE é a mais antiga, tendo sido realizada pela primeira vez em 1986. Alguns aprimoramentos foram introduzidos nas edições sucessivas (1989, 1992 e 1996), mas sempre mantendo suas características fundamentais que permanecerão, inclusive, na próxima edição de 2001. Em alguns aspectos, o RAE é parecido com a avaliação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), embora substanciais diferenças devam ser assinaladas. Por exemplo, a unidade de análise do RAE são os pesquisadores "ativos" de determinado departamento, e somente uma parte selecionada de seus trabalhos é submetida à análise das comissões avaliadoras. Na avaliação da Capes, todo o conjunto de atividades acadêmicas desenvolvidas nos programas de pós-graduação pelos docentes, pesquisadores e alunos são avaliadas. Mais importante, a finalidade do RAE não é reconhecer departamentos, mas produzir uma classificação da qualidade da pesquisa nos vários departamentos, que será diretamente utilizada pelas agências financiadoras para determinar o volume de recursos a serem alocados para pesquisa.

Segundo o Higher Education Funding Council of England – HEFCE (1999), o RAE vem amadurecendo através de um processo contínuo de aprendizagem a partir dos exercícios anteriores, e procura manter um equilíbrio entre continuidade e inovação. Baseado na avaliação dos pares, dispõe de um amplo conjunto de regulamentações e procedimentos e de uma farta documentação clara e consistente sobre conceituações e processos.

A credibilidade da metodologia, dos formatos e dos procedimentos é mantida por consultas regulares feitas pelas agências financiadoras à comunidade acadêmica sobre a forma de conduzir a avaliação da pesquisa.<sup>4</sup> A credibilidade do RAE é reforçada pela transparência dos processos de tomada de decisão. Todas as decisões e os processos que levam a elas são explicados abertamente, exceto quando é necessário preservar a confidencialidade (por exemplo, posicionamentos no interior de comitês, indicação de nomes para os comitês, ou planos de pesquisa estratégica das instituições).

É importante destacar que o interesse do RAE é avaliar a qualidade da pesquisa de uma forma absoluta, independentemente do tipo, forma e localização da universidade que produz essa pesquisa.

A base de dados, objeto da análise das comissões de avaliação, é constituída por informações quantitativas e qualitativas enviadas pelo departamento, de acordo com um modelo padrão. Há um conjunto de formulários que devem ser preenchidos (de RA 1 a RA 6), que cobrem vários aspectos relativos à atividade de pesquisa desenvolvida. O RA 1 informa sobre o *staff*, a começar dos que foram selecionados como "pesquisadores ativos" – sobre os quais maiores detalhes devem ser dados –, até outras categorias de pesquisadores e docentes, *research fellows*, assistentes de pesquisa com pós-doutorado ou doutorado, assistentes, técnicos e auxiliares de pesquisa. O RA 2 se refere à produção técnica e científica. Até quatro trabalhos por pesquisador ativo – que não se restringem necessariamente a artigos publicados – podem ser informados; os itens selecionados, resultados de pesquisas, devem ser os que melhor refletem a qualidade do trabalho desenvolvido pelo pesquisador individual. Além desses quatro trabalhos, outros também podem ser relacionados, especificando sua natureza e características. O RA 3 se refere ao corpo discente: alunos de mestrado e doutorado matriculados no departamento, alunos titulados, número de bolsas de estudo e sua origem. O RA 4 informa sobre o financiamento externo obtido para pesquisa realizada, em forma de bolsas ou contratos. Os RA 5 e RA 6 são formulários abertos, nos quais o departamento pode relatar livremente, em espaço de extensão determinada, as atuais medidas que estão sendo

implementadas para promover e apoiar a pesquisa, seus planos de pesquisa para o futuro e qualquer outra evidência ou circunstância que queira apresentar às comissões. A estrutura desses formulários vem proporcionar, em certa medida, a possibilidade de uma auto-avaliação.

Também são definidas normas que regulam a forma como as informações submetidas pelas instituições são sujeitas à auditoria por parte das agências financiadoras.



## 2. Lições para o Brasil

Críticas ao modelo inglês de avaliação não faltam, sejam internas, por parte de grupos da academia, sejam movidas por observadores externos.

Uma crítica geral é que, com o novo *framework* proposto pela QAA em 1998 (Quality..., 1998b), o Reino Unido alcançou o máximo grau de complexificação da máquina avaliativa governamental. A Inglaterra é vista por muitos como a personificação modelar do que Neave e Vught (1991) apelidaram de "estado avaliativo". Uma de suas manifestações é a avalanche de circulares ministeriais e de decretos que, se por um lado garantem coesão e observância, por outro, impõem pesados fardos a gerentes, docentes e pesquisadores das universidades.

<sup>4</sup> Um ano após a última avaliação, ocorrida em 1996, o HEFCE fez uma grande consulta à comunidade acadêmica, a associações profissionais e a outros grupos interessados, para saber se deveria haver um próximo RAE e, no caso, que formato deveria ter. Os vários temas foram desdobrados em 42 questões, acompanhadas de comentários e de indicações de possíveis mudanças (Higher..., 1997).

Dentre os observadores externos, talvez o crítico mais contundente dos novos rumos tomados pelo ensino superior britânico seja Martin Trow, da Universidade de Berkeley. Ele identifica esse conjunto de iniciativas e medidas avaliatórias como expressão de "*hard managerialism*", que seria o substituto de uma relação de confiança entre governo e universidades, confiança na capacidade das instituições de ensino superior de se governarem, de uma forma geral. Com o novo sistema, ter-se-ia atingido o limite de "falta de confiança" nos docentes e pesquisadores e de ingerência estatal no mundo acadêmico (Trow, 1997).

Há autores que observam que o sistema de garantia de qualidade como um todo faz muito mais do que monitorar; ele acaba tendo uma vida própria, que interfere, às vezes negativamente, na vida que pretende monitorar. Atkinson-Grosjean e Grosjean (2000) relatam elementos recorrentes, que emergem de vários estudos, como consequência da estratégia de avaliação utilizada no Reino Unido: a imposição de sistemas de contabilidade de desempenho para classificar docentes; privilegiar a pesquisa que atrai financiamentos; surgimento de um mercado competitivo na "compra" de pesquisadores de alta *performance*; distribuição diferenciada de encargos docentes de acordo com a maior ou menor produtividade em pesquisa, e consequente deterioração das condições de ensino; reorganização do sistema de alocação de recursos das agências com base em critérios determinados de fora da academia.

Críticas específicas também são dirigidas aos RAE. Alguns autores identificam suas operações internas com os mecanismos descritos por Foucault na análise da mecânica do poder: um "sistema disciplinar integrado" de controle e produção, com suas operações rotineiras de vigilância e avaliação que dependem de coerção e consentimento (Broadhead, Howard, 1998).

Outros descrevem esse sistema como a "taylorização" do trabalho acadêmico. Isso é obtido por meio da fragmentação em componentes, do seqüenciamento de atividades que são "operacionalizadas" em indicadores ou medidas empiricamente identificáveis e mensuráveis e passíveis de serem submetidas à análise de custo-eficiência (Dominelli, Hoogvelt, 1996, apud

Atkinson-Grosjean, Grosjean, 2000). As consequências da taylorização, segundo esses autores, seriam cargas de trabalho aumentadas, recursos retraídos, dramática diminuição do *status* dos docentes e truncamento de funções.

A existência dessas e de outras críticas não invalidam o objetivo desse trabalho, que é o de identificar aspectos positivos que poderiam ser aproveitados, com as devidas adaptações, em nosso sistema de avaliação do ensino superior. Em particular, queremos destacar dez pontos ou lições que podemos aprender com a experiência inglesa.

## 2.1 Primeira lição

A *primeira lição* é representada pelo esforço para construir um sistema integrado, no qual as diferentes avaliações se articulam e operam a partir de grandes diretrizes comuns, e no qual os resultados de uma avaliação se tornam insumos essenciais para outra. Assim é, por exemplo, que a avaliação dos cursos (*subject review*) providencia informações relevantes e se constitui em parte da avaliação institucional (*institutional review*). Como já observamos, até os manuais das duas avaliações já estão condensados num único volume. Além de unidade conceitual, a integração do sistema significa também uma maior economia de custos operacionais, diretos e indiretos, por parte das agências e das instituições.

Diante desse exemplo, cabe-nos questionar o grau de integração do que denominamos "Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior". O nosso conjunto de avaliações – a da Capes, a do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), a do Exame Nacional de Cursos (ENC/"Provão") –, e a Verificação das Condições de Oferta muito pouco dialogam entre si, têm princípios, objetivos e fundamentos metodológicos próprios e estão sob a responsabilidade de diferentes órgãos do Ministério da Educação. É necessário, para marchar rumo a um sistema nacional, que seja criada, como foi na Inglaterra, uma agência única, responsável pelo sistema de avaliação? Pode ser uma saída interessante – que tem sido cogitada –, mas não é a única possível. Como todas as avaliações são conduzidas no âmbito do MEC, podem ser pensadas outras ações que visem integrar as avaliações existentes que, afinal, já alcançaram um

razoável grau de consolidação. Seja qual for a estratégia escolhida, não há dúvida de que as avaliações sairão fortalecidas, e todos os atores, envolvidos no processo, beneficiados.

## 2.2 Segunda lição

A *segunda lição* vem da política de informação adotada pelas agências inglesas responsáveis pela avaliação. Elas fazem um investimento considerável para ilustrar, esclarecer e divulgar seu trabalho, mediante a produção de uma série de publicações que periodicamente informam a sociedade e, em particular, o público acadêmico, sobre os desenvolvimentos do sistema e outros tópicos de interesse. Em tais publicações, que se constituem documentos de consulta e de referência obrigatória quando o tema em debate é avaliação, encontra-se praticamente tudo sobre o que está sendo feito e porque está sendo feito. Além da abundância e da clareza das informações, deve ser destacado o padrão de qualidade gráfica dessas publicações.

Essa política editorial, decidida das agências como suporte às avaliações, levou ao surgimento de uma documentação farta e detalhada em torno do sistema de avaliação britânico, constituída por manuais, catálogos, livretos, boletins, relatórios e documentos vários.<sup>5</sup> O resultado dessa produção bibliográfica – criticada por alguns como excessiva, detalhista, quase que reflexo de uma espécie de obsessão normativa –, de fato, não é apenas a informação clara e correta para as partes interessadas, mas também um importante subsídio para o estudo e a pesquisa, um apoio e um incentivo para debates e trabalhos acadêmicos sobre questões relativas à avaliação do ensino superior.

A tradicional timidez e a precariedade de nossa política de informação, no que diz respeito às abordagens, metodologias e processos de avaliação, está sendo superada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). No global, ainda há certa pobreza de nossa literatura oficial sobre avaliação, tanto em termos de documentos de caráter informativo e normativo como, e sobretudo, de caráter analítico. Este fato pode explicar, também, a falta de estímulo e o pouco

interesse dos pesquisadores em investigar questões relacionadas com políticas, métodos e impactos da avaliação.

## 2.3 Terceira lição

A *terceira lição* refere-se à transparência nos processos e à participação ampla da comunidade acadêmico-científica. No mundo inteiro, os governos costumam consultar, aberta ou sigilosamente, membros selecionados de instituições acadêmicas e de associações profissionais, quando se trata de promover mudanças ou de introduzir inovações em processos educacionais. Também no âmbito da avaliação, as agências governamentais não abrem mão da opinião de consultores. Trata-se, em geral, no âmbito de cada área, de um círculo restrito de consultores *ad hoc* e de comissões oficialmente constituídas. Resta uma massa enorme de *expertise* não aproveitada.

Na Inglaterra, as agências adotaram a prática louvável de realizar consultas oficiais, amplas e abertas, à comunidade, por meio de *consultation papers*. Isto acontece toda vez que devem ser tomadas grandes decisões relativas à introdução ou à manutenção (após o final de um ciclo) de novos processos ou de redefinir conceitos, métodos e procedimentos. É uma forma de "jogar aberto" em questões importantes e problemas reconhecidamente controversos, que interessam a todos, e de tomar decisões alicerçadas no mais amplo consenso possível. Conchavos, "armações", resoluções tomadas por grupos fechados ou na calada da noite não são vistas como a melhor estratégia para se chegar a decisões técnicas sólidas, politicamente viáveis e que tenham o respaldo da maioria.

A título de ilustração, podemos citar um *consultation paper* da QAA, que foi publicado em março de 1998 e distribuído a 20 mil instituições de ensino e a várias outras entidades, com dois meses de prazo para resposta.<sup>6</sup>

Outro exemplo é o do HEFCE, que iniciou uma primeira rodada de consultas às bases acadêmicas para a realização da avaliação da pesquisa (RAE), em novembro de 1997, com a publicação *Research Assessment Consultation*. Os resultados, junto com outros questionamentos, foram publicados, em julho de 1998, no *Research Assessment Exercise 2001: key decisions and issues for further consultation*.

<sup>5</sup> Entre eles, o boletim *Higher Quality*, publicado pela Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA), que veicula os documentos oficiais da agência, além de notícias sobre as iniciativas por ela promovidas.

<sup>6</sup> O processo de desenvolvimento da avaliação acadêmica contou com um número de consultas sem precedentes. Mais de 80 instituições se envolveram nas experimentações dos *benchmarks*, da especificação de programa e do próprio método de avaliação. Mais de 500 indivíduos participaram de grupos de trabalho e obtiveram-se mais de duas mil respostas às consultas. Sem contar outras centenas de pessoas que participaram de eventos de consulta organizados pela agência ou por iniciativa individual de universidades (Quality..., 2000).

É importante notar que os resultados dessas amplas consultas são divulgados e formam a base da tomada de decisões. Também costumam ser tornados públicos não apenas os nomes das comissões de avaliação, mas dos componentes de grupos de trabalho ou de outras comissões que elaboram documentos preliminares para orientar as consultas e os debates.

## 2.4 Quarta lição

A *quarta lição* tem a ver com o respeito com que é tratada e o valor que é dado à variável "tempo". Expressões como "de última hora", "para ontem", "nova prorrogação" – ou outras similares que, em última análise, são formas disfarçadas ou conseqüências da improvisação – definitivamente não fazem parte do vocabulário das agências britânicas. Entre nós, o trato "liberal" que é dado ao tempo tem a ver com características culturais que combinam certa informalidade com liberdade e tolerância; e falhas nesse aspecto tendem a ser consideradas transgressões menores. Para os britânicos, a leviandade na programação e no uso do tempo – seu e dos outros – é sinal de falta de planejamento, de pouca seriedade profissional e até de falta de respeito pessoal. De fato, a variável "tempo" é fundamental em qualquer entendimento, e muito mais no trato de problemas complexos e que envolvem muitas pessoas.

Por isso, a preparação das avaliações, no Reino Unido, começa com bastante antecedência. Em junho de 1999, as comissões oficiais de avaliação do RAE já estavam formadas e reunidas para discutir critérios e procedimentos que deveriam ser aplicados dois anos depois. O elemento "surpresa" não faz parte da estratégia de introdução de novas sistemáticas ou novos programas. Normalmente corre um tempo razoável entre um primeiro anúncio das possíveis medidas e sua adoção; é um período de debate e de adaptação até a efetiva implementação. Igualmente, há um tempo que deve ser respeitado entre uma avaliação e outra. A próxima avaliação da pesquisa (RAE), por exemplo, vai ocorrer após um intervalo de cinco anos da realização da última edição; por sua vez, esta havia sido realizada quatro anos após a anterior. De acordo com o novo *framework*, o ciclo completo de avaliação é de seis anos, período em que devem ser

concluídas tanto as avaliações internas, quanto as externas de cada curso e da instituição como um todo.

A mensagem é clara: trabalho de qualidade exige tempo adequado de preparação, tempo de execução e tempo de avaliação dos resultados, para que seja possível planejar convenientemente o próximo ciclo.

## 2.5 Quinta lição

A *quinta lição* é sobre a atenção que é dada à avaliação em si, em termos de sua validade, eficiência dos processos, impacto, e relação custo/benefício. A avaliação não se faz impunemente: ela traz conseqüências para os cursos e para as instituições; não é uma atividade barata e seu financiamento compete com os escassos recursos que as agências governamentais repassam para a pesquisa e o ensino. Se quisermos justificar tamanho investimento de esforço, tempo e dinheiro, deve haver uma preocupação explícita em saber se os critérios adotados nos revelam, efetivamente, o que queremos conhecer; se os processos são eficientes e, sobretudo, se causam um real impacto de melhoria de qualidade no ensino e na pesquisa. Em outras palavras, a qualidade da avaliação e seu impacto devem ser avaliados.

São várias as funções que os processos avaliativos desempenham. Prestar contas à sociedade, operacionalizar critérios para a alocação de recursos, justificar tomada de decisões, reconhecer e credenciar cursos e instituições são as que costumam atrair o interesse dos governos. Para a academia, entretanto, o que interessa são a produção e a transmissão do conhecimento, e a avaliação, desse ponto de vista, justifica-se à medida que estimula, de fato, a melhora do ensino e da pesquisa, encorajando e premiando as boas práticas.

Os docentes e os pesquisadores, que afinal são aqueles que viabilizam as avaliações, compondo as comissões e por elas se responsabilizando, emitindo os julgamentos e assinando os relatórios finais, devem permanecer abertos e críticos perante todo o processo, e não se limitarem a desempenhar o papel de especialistas burocratas. Cabe à academia, mais ainda do que às agências, manter sob contínuo processo de escrutínio as avaliações de que participam. É sempre atual o questionamento levantado, há quase dois mil anos, por Juvenal,

poeta satírico romano: *Quis custodiet ipsos custodes?* Quem toma conta da avaliação? Não se pode deixar de avaliar os avaliadores nem de vigiar os processos de avaliação, para evitar que venham a causar efeitos indesejados e para que não produzam os efeitos esperados. É da própria natureza dos acadêmicos – treinados na indagação e na crítica – manter essa atitude de alerta permanente, exercer o papel de *custodes* – dos pares e do sistema – ou de *critical friends*, segundo a expressão utilizada pelo QAA, ao apresentar o novo modelo de avaliação (Quality..., 1998b).

No Reino Unido, há uma profusão de estudos, publicados em livros e revistas científicas, que explicam, questionam, justificam ou rejeitam, em suma, analisam, dos ângulos mais diferentes, políticas, critérios, procedimentos e impactos das avaliações. Nossa literatura nacional sobre o tema "avaliação do ensino superior", em geral, e, em particular, sobre mecanismos de avaliação e seus impactos, ainda está em sua infância. No entanto, bons sistemas de avaliação se constroem, não se herdaram nem se copiam. Sem um número maior de estudos críticos sobre os modelos que estamos utilizando e suas fundamentações teóricas, e de estudos analíticos a partir dos resultados observados, nossos debates sobre a avaliação não passarão de discussões pontuais sobre a interpretação ou aplicação deste ou daquele critério, ou sobre a coerência da pontuação atribuída a determinado curso, passando ao largo de efetivas contribuições ao aprimoramento do sistema.

## 2.6 Sexta lição

A sexta lição diz respeito à seleção e treinamento dos avaliadores. Como as avaliações são baseadas na "revisão dos pares", é fundamental que as pessoas escolhidas tenham capacidade e condições de desempenhar seu papel atendendo às expectativas nelas depositadas. O fato de ser "par" e de ser "externo" não garante, *per se*, a realização de um trabalho de qualidade. Os ingleses têm clara consciência disso pela longa experiência com o sistema de *external examiners*, que se propõe garantir níveis equivalentes de qualidade nas instituições britânicas, e com o antigo sistema de inspeção nos politécnicos – os



*Her Majesty's Inspectors* – que investigavam e relatavam sobre a qualidade de ensino lá oferecida.

Apesar da grande aceitação do modelo de *peer review* e do amplo espectro de sua utilização, há dois tipos de críticas recorrentes na literatura, com relação às avaliações por pares: o primeiro se refere ao próprio modelo, à sua eficiência, eficácia e até à sua validade (ver, por exemplo, Roy, 1984; Garfield, 1986); o segundo grupo de críticas se refere à competência, imparcialidade e desinteresse dos pares no desempenho dessa função. O fato é que os cientistas não deixam, por serem "pares", de ter interesses e de competir, diretamente ou indiretamente, por prestígio e recursos, devido a suas afiliações institucionais, disciplinares ou de história pessoal. A conclusão é que as decisões a que chegam as comissões avaliadoras, por mais articulada que seja a lógica do "discurso científico" desenvolvido no seu interior, são inscritas e moldadas por um contexto maior de negociação do qual não podem escapar. Assim, o consenso alcançado é, na melhor das hipóteses, resultado de um sutil e imperceptível jogo de poder, tanto mais delicado quanto maior o impacto político que os resultados venham a ter, como é o caso das avaliações de cursos e de instituições.

Como não há solução para esse problema – e não há alternativas válidas à revisão pelos pares –, só resta redobrar os cuidados na calibragem fina do processo. Entregar simplesmente a avaliação ao jogo da *peer review* significa aceitar o risco de incorrer em falhas impossíveis sequer de serem identificadas. A única saída que

resta é a adoção de procedimentos sistemáticos de controle na seleção dos pares, no acompanhamento e na avaliação de sua atuação.

Por isso, a QAA decidiu montar um quadro de avaliadores oficiais, credenciados pela agência e submetidos a treinamento específico. É deste quadro que são extraídos os membros das várias comissões. São exigidas características diferentes para os avaliadores de cursos, que devem ser especialistas da área, e para os avaliadores da instituição como um todo, que devem ser acadêmicos seniores, que já ocuparam altos postos administrativos em instituições de ensino superior. Aos avaliadores são dadas orientações importantes, como as contidas no *Manual de avaliação*, que traz definições de conceitos, explicações detalhadas sobre a metodologia e os procedimentos e sugestões sobre como planejar as visitas. Além disso, o trabalho de cada comissão, no caso do RAE, é acompanhado de perto por técnicos da própria agência (ou por ela indicados), que participam de todas as reuniões, secretariam os trabalhos e dão o suporte necessário ao coordenador da comissão. Vale enfatizar, finalmente, que os serviços profissionais dos avaliadores são remunerados pelas agências, e aqueles que não apresentam um desempenho satisfatório são eliminados do quadro.

Tais mecanismos de controle e apoio não podem ser interpretados como falta de confiança nas pessoas ou no processo, mas como recursos para resguardar a credibilidade da avaliação, que poderia ser atingida pelo descaso, açodamento, levandade ou arrogância de alguns. Treinamentos regulares, subsídios – como manuais –, maior acompanhamento e avaliação, longe de serem medidas abusivas, poderão contribuir para reduzir o repertório de anedotas envolvendo, sobretudo, consultores *ad hoc* pretensiosos que, investidos da autoridade de representantes de agências governamentais, adotam atitudes inconvenientes ou extrapolam suas competências.<sup>7</sup> O cientista brilhante, que exerce amadoristicamente o papel de consultor, inspetor ou juiz, não presta um bom serviço nem às agências nem à comunidade acadêmica. Pares que atuam dentro de um sistema de avaliação complexo devem, necessariamente, ser treinados e selecionados; devem desenvolver competências e habilidades que lhes permitam

atuar como profissionais e não como diletantes.

## 2.7 Sétima lição

A *sétima lição* diz respeito à flexibilização e à disposição para a mudança. Visto que o ensino superior está passando por rápidas e profundas alterações, que o mercado de trabalho para graduados é dinâmico e que a avaliação do ensino superior é uma área ainda recente, os processos avaliativos devem ser encarados, em certa medida, como experimentais. Isto é, devem ser testados, avaliados e, sempre que necessário, modificados ou substituídos. Esse estado de alerta permanente nada tem a ver com experimentalismo inconsequente, com insegurança ou incompetência quanto ao uso de metodologias ou à implementação de políticas de avaliação. Nessa área, todos são aprendizes: instituições, órgãos acadêmicos e agências governamentais. Atitude inteligente e cautelosa é a de autocrítica, embora não seja fácil rever posições e refazer caminhos.

O Reino Unido é um exemplo ímpar de determinação e de coragem: nos últimos dez anos, idéias, procedimentos, conselhos e organismos se sucederam e se atropelaram numa busca incansável dos processos e métodos mais adequados para a implementação de um sistema de avaliação cada vez mais eficiente e completo. O exemplo máximo dessa busca permanente é a comissão independente, criada pelo HEFCE, para pensar o futuro da avaliação da pesquisa. Enquanto o RAE 2001 ainda está sendo preparado, essa comissão já estuda se o RAE deverá ter continuidade em 2006, ou se deverá ser substituído por outro tipo de avaliação.

Essa lição de abertura e de busca questiona o conservadorismo defendido em nome da prudência, mas que é também receio de inovar para não ter que refazer caminhos, para evitar oposições e o risco de fracasso. Uma atitude crítica em relação aos sistemas que ajudamos a construir e que contribuimos para manter é saudável. Modelos de avaliação não são monumentos sagrados e intocáveis; são marcos de uma caminhada, que ensinam lições e apontam para novas direções. Nem iconoclastismo nem fetichismo. Num contexto de mudanças muito rápidas, como as que estamos assistindo, conservadorismo, em avaliação, já é anacronismo.

<sup>7</sup> Apenas, como exemplo, num recente seminário, um pró-reitor citava algumas das "exigências absurdas" feitas por consultores, entre elas: construir 11 salas de aula; aumentar o salário dos professores da instituição; extinguir ou mudar determinada linha de pesquisa – por sinal, mantida pelo professor mais produtivo e de maior renome do departamento. Ou apreciações descabidas e delirantes do tipo: "Para mim, doutorado só vale se feito nos Estados Unidos".

## 2.8 Oitava lição

A oitava lição vem da ênfase que é posta sobre os produtos e não apenas sobre os processos. O trabalho com as "especificações dos programas" e com o *subject benchmarking* reflete essa preocupação. A idéia é que não basta contentar os padrões e as exigências da cultura acadêmica, mas importa averiguar se e em que medida programas e cursos atendem às necessidades da sociedade. Em outras palavras, qualidade tem a ver com o "produto" que sai das instituições de ensino superior, a adequação de seu formato e a capacidade de atender às demandas do mundo circunstante. São evidentes os limites de abordagens puramente quantitativas, que se utilizam de indicadores, tais como: número de mestres e doutores, de salas, de títulos na biblioteca, de computadores; e também dos limites das medidas de processo: participação dos docentes nos vários tipos de atividades, fluxo de alunos, relação das disciplinas com linhas de pesquisa e projetos, envolvimento dos alunos em projetos de pesquisa, tempo de titulação, relação orientando/orientador e outros indicadores similares. Inferir níveis de qualidade da educação a partir do volume de recursos disponíveis é fazer uma ilação perigosa. Conferir se instituições e cursos adotam procedimentos considerados corretos, em medidas e proporções supostamente ideais, tampouco oferece maiores garantias de uma educação de boa qualidade.

Com efeito, a importância de avaliar se o produto, ou seja, a qualidade da aprendizagem do aluno e o tipo de profissional que sai das universidades se ajustam ao esperado não é uma idéia nova. A novidade está na decisão de implementá-la. A maior dificuldade em que essa concepção de avaliação sempre esbarrou foi da falta de metodologias adequadas e de fácil implementação, além da natural resistência de abandonar metodologias que já se dominam e que não deixam de ter alguma utilidade. O novo *framework* britânico aceitou o desafio e partiu para o árduo e perigoso caminho de especificar os produtos esperados dos vários tipos de cursos e de definir *standards* de ensino e aprendizagem.

Qual a aprendizagem esperada e adquirida por nossos egressos do ensino superior? Qual o seu desempenho no

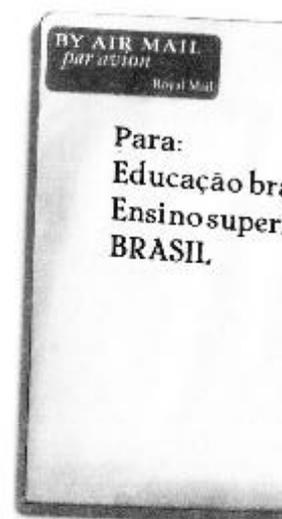
mercado de trabalho? O que fazem nossos mestres e doutores? Como é avaliada sua atuação na carreira acadêmica? Como os empregadores avaliam seu desempenho profissional? Essas são questões fundamentais que não podem ser ignoradas, quando se fala em qualidade do ensino superior.

## 2.9 Nona lição

A nona lição é sobre a conveniência de se fazer uma clara distinção entre avaliação do ensino e avaliação da pesquisa. No Reino Unido, a QAA responde pelas avaliações dos cursos e das instituições, sobretudo no que se refere às condições de ensino e aprendizagem, e o HEFCE é o responsável pela avaliação da pesquisa. Ensino e pesquisa são atividades desenvolvidas tanto na graduação como na pós-graduação, embora em volume e com ênfase diferente. Mas, por tratar-se de atividades com características claramente distintas, é óbvio supor que os processos de avaliação também devam ser distintos. Em suma, é mais conveniente, em avaliação, fazer o corte entre ensino e pesquisa do que entre graduação e pós-graduação, como ocorre no caso brasileiro.

Malgrado a afirmação do princípio da indissociabilidade do ensino e da pesquisa no ensino superior brasileiro, nossos sistemas de avaliação acabam não avaliando a pesquisa na graduação nem o ensino na pós-graduação. De fato, nem o Provão, nem a Avaliação das Condições de Oferta, nem a avaliação da Capes se importam com a dimensão da pesquisa na graduação – quanto menos com a sua qualidade. Por outro lado, a qualidade do ensino e da aprendizagem na pós-graduação, importante, sobretudo, nos mestrados, passa ao largo da avaliação da Capes e está fora dos objetivos das demais avaliações. A conclusão é que não temos informações sistematizadas sobre a pesquisa desenvolvida no ensino superior fora dos programas de pós-graduação, e sabemos pouquíssimo sobre a qualidade do ensino na pós-graduação.

Temos explicações históricas e estruturais para explicar o corte dado pelo nosso "sistema" de avaliação, mas não explicações lógicas. Deveria a avaliação da Capes deixar de lado as questões relativas à grade curricular e à distribuição das atividades docentes – itens, aliás, que costumam ter uma ponderação moderada – e se concentrar na



avaliação da pesquisa da instituição como um todo, tomando como unidade de análise os departamentos ou os grupos de pesquisa, tal como conceituados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)? Deveriam as Comissões de Especialistas verificar as condições de ensino e aprendizagem também nos cursos de mestrado? Certamente é mais fácil encontrar *experts* capazes de avaliar a pesquisa, onde quer que ela se desenvolva, e *experts* que sabem avaliar currículos e processos didáticos, do que encontrar consultores versáteis, a ponto de julgar igualmente bem, numa mesma rodada de avaliação, os dois tipos de atividade.

A lição é que, em avaliação, pesquisa e ensino podem receber um tratamento melhor, se considerados separadamente. Evita-se, dessa forma, o primado de uma sobre o outro, pois ambos são importantes: boa pesquisa na graduação e bom ensino na pós-graduação. Notadamente nos mestrados, é fundamental avaliar a qualidade da experiência de ensino e aprendizagem vivenciada no curso, tanto pelo *master* preparado para dominar uma dada profissão, como pelo *magister*, formado na arte e técnica da transmissão do conhecimento.

## 2.10 Décima lição

A *décima lição* se refere à importância de utilizar processos de avaliação interna.



Na formulação do novo *framework*, a idéia da importância dos mecanismos de controle desenvolvidos e operados no meio acadêmico – vista com certa desconfiança em anos anteriores – é resgatada, mesmo sem abandonar o rigor do controle exigido pela *accountability*, para que a sociedade mantenha a certeza de que na universidade os padrões de qualidade do ensino e da pesquisa são preservados e melhorados. A auto-avaliação tornou-se parte integrante da avaliação.

Segundo o *Manual de avaliação acadêmica* da QAA, "o documento de auto-avaliação é a parte central do processo de avaliação". A agência exige a implantação de mecanismos de avaliação interna nas instituições e procura trabalhar com um ciclo de atividades que articulem e combinem os processos de avaliação externa com os de avaliação interna.

É difícil sustentar a validade da avaliação de um departamento ou de uma instituição universitária que não conta com a colaboração dos acadêmicos. Afinal, só eles podem garantir a lealdade ao espírito acadêmico de buscar a verdade com desinteresse e de manter o compromisso com a qualidade. Sem essas atitudes, as avaliações externas não têm sustentação, não passando de meros controles burocráticos; com elas, as avaliações internas são as que realmente contam. Por isso, no Reino Unido, já se foi o tempo em que era necessário juntar numa sala, por ocasião da visita, toda a documentação disponível na instituição para que os avaliadores externos pudessem fazer suas avaliações, sem precisar levar em conta as análises elaboradas internamente. A avaliação interna tem um espaço próprio que é insubstituível e deve ser reconhecido.

Uma "avaliação nacional" não pode ser pensada apenas como uma atividade que depende basicamente da iniciativa e do esforço do governo. Modalidades paralelas e complementares que envolvam a participação de docentes, pesquisadores, administradores e alunos conferem a tal avaliação mais credibilidade e mais validade, tornando-a verdadeiramente "nacional". Uma política de avaliação perspicaz procura ganhar a adesão e a colaboração de todos os setores interessados, promover a participação, os debates abertos – não confrontos –, a busca de negociação e as parcerias.

### 3. Considerações finais

O ensino superior está vivendo um momento que não tem precedentes na história, pelas dimensões das mudanças que estão ocorrendo e pela extensão com que estão ocorrendo. O ensino superior de massa, a autonomia universitária, a diversificação e a flexibilização de cursos, o maior diálogo com o mercado, o financiamento da educação, a presença do setor privado, são questões igualmente debatidas nos países desenvolvidos e nos emergentes, no Velho e no Novo Mundo. A avaliação do ensino superior foi emergindo como um tópico que despertou, de forma particular, o interesse dos governos, pois é vista como um meio de se defender da virulência das mudanças: um instrumento indispensável para redesenhar políticas, para manter competitiva a qualidade da oferta, para alocar recursos, para garantir a credibilidade do sistema de ensino superior e ganhar o apoio dos vários setores da sociedade.

Hoje não é mais questionado se deve-se ter sistemas de avaliação; debate-se como eles devem ser estruturados e como devem funcionar. Mas não há respostas absolutamente certas ou erradas para tais questões. Há iniciativas que parecem

bem-sucedidas, há modelos e práticas considerados ideais e que são imitados por outros. Em suma, há experiências diferentes; a maioria, jovens; muitas ainda em construção. Mas há questões que teimosamente permanecem polêmicas e, apesar dos inegáveis avanços na área, continuam a dividir as opiniões dos *experts*. Em avaliação, como em todo empreendimento humano, não há questões definitivamente fechadas.

O sistema de avaliação inglês, apesar das inúmeras prescrições, conceituações e definições de procedimentos, é um sistema jovem, ainda em construção. A expectativa é de que todos os seus programas estejam em pleno funcionamento até 2002. No entanto, acumulou, em sete ou oito anos, um volume considerável e diversificado de experiências, que sucessivamente foram corrigidas, mudadas, substituídas. Ninguém põe a mão no fogo, apostando que o *framework* funcione, daqui a cinco anos, tal como foi concebido. Isso não seria nenhum fracasso. Caso aconteça, seria esta mais uma lição que podemos extrair da experiência inglesa, que tanto esforço e empenho colocou na implantação desse sistema: é à dinâmica e às exigências da avaliação que as agências avaliadoras devem se adaptar, e não a avaliação às estruturas montadas pelas agências.

---

### Referências bibliográficas

- ALDERMAN, Geoffrey. *Audit, assessment and academic autonomy in higher education in the United Kingdom: an institutional perspective*. London, 1999. (Mimeogr.).
- ATKINSON-GROSJEAN, Janet; GROSJEAN, Garnet. The use of performance models in higher education: a comparative international review. *Education Policy Analysis Archives* [online], v. 8, n. 30, 2000. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n30.html>>.
- BROADHEAD, Lee-Anne; HOWARD, Sean. "The art of punishing": the research assessment exercise and the ritualisation of power in higher education. *Educational Policy Analysis Archives* [online], v. 6, n. 8. p. 1-12, 1998. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v6n8.html>>.
- COWEN, Robert (Ed.). *The evaluation of higher education systems*. London: Kogan Page, 1996.
- DOMINELLI, L.; HOOGVELT, A. Globalization, contract government and the taylorization of intellectual labour in academia. *Studies in Political Economy*, Ottawa, n. 49, p. 71-100, Spring 1996.

- GARFIELD, E. Refereeing and peer review: part 1: opinion and conjecture on the effectiveness of refereeing. *Current Contents*, Woodbury, v. 31, p. 3-11, 4 Aug. 1986.
- HARRIS, M. *Review of postgraduate education*. London: Higher Education Funding Councils of England, 1996. (Conhecido como "Harris Report").
- HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCIL OF ENGLAND. *Research Assessment: consultation*. London, 1997. (Reference RAE 2/97).
- \_\_\_\_\_. *Research Assessment Exercise 2001: key decisions and issues for further consultation*. London, 1998. (Reference RAE 1/98).
- \_\_\_\_\_. *Research Assessment Exercise 2001: guidance on submissions*. London, 1999. (Reference RAE 2/99).
- KELLS, H. R. Building a national evaluation system for higher education: lessons from diverse settings. *Higher Education in Europe*, Bucharest, v. 20, n. 1/2, 1995.
- NATIONAL COMMITTEE OF INQUIRY INTO HIGHER EDUCATION. *Higher education in the learning society, report of the National Committee*. Norwich: HMSO, 1997. (Conhecido como "Dearing Report").
- NEAVE, G.; VUGTH, F. van. *Prometheus bound: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press, 1991.
- QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION – QAAHE. *Subject review handbook*. October 1998 to September 2000. Bristol: QAA, 1997. (Reference QAA 1/97).
- \_\_\_\_\_. *Quality assurance in UK higher education: a brief guide*. Gloucester: QAAHE, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Quality assurance: a new approach*. *Higher Quality*, London, n. 4, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Manual de avaliação acadêmica*. Tradução de Beatriz Lobo da Costa. Brasília: Inep, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Academic review: working with the grain*. *Higher Quality*, London, n. 7, Apr. 2000.
- ROY, R. Alternatives to review by peers: a contribution to the Theory of Scientific Choice. *Minerva*, London, v. 22, p. 316-328, 1984.
- TROW, Martin. Managerialism and the academic profession: the case of England. In: RODRIGUES, Paulo dos Santos et al. (Org.). *A universidade e a pesquisa: o público e o privado*. Rio de Janeiro: ICB/UFRJ, 1997. p. 209-243.
- VROEIJENSTIJN, A. I. *Melhoria e responsabilização: navegando entre Cila e Caríbdis: manual de avaliação externa da qualidade no ensino superior*. Brasília: Crub, 1996.
- WRIGHT, Peter. *The new QAA model for quality assurance*. London, 1999. (Apresentado no Seminário Consultation on Qualifications Frameworks. Postgraduate Qualifications, University of Westminster, London, 22 Jan. 1999).

---

Recebido em 8 de setembro de 2000.

Fernando Spagnolo, pós-doutor em Avaliação do Ensino Superior pelo Instituto de Educação da Universidade de Londres e pelo Center for Studies in Higher Education, da Universidade da Califórnia, Berkeley, é professor de Metodologia da Pesquisa e

Avaliação em Educação, do mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB), e analista sênior de Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), onde atua na Diretoria de Avaliação.

---

## **Abstract**

*Quality assurance in higher education, a major commitment of the current administration of the Brazilian Ministry of Education, is increasingly being placed on the agenda in most of the countries of the world. As this is a relatively new and highly controversial issue, a common strategy is to scrutinize the experience of others and adapt and adopt what seems to be of interest. The British quality assurance system, formulated by the Quality Assurance Agency (the QAA, created in 1997), is often cited for its comprehensiveness and sophistication. Besides promoting internal evaluation by the institutions of higher education themselves and its integration with external evaluation by the agency ("Subject Review" and "Institutional Review"), the QAA has taken up the challenge of defining "reference points for quality". Through programmes such as the "National Qualifications Framework", "Subject Benchmarking" and "Programme Specification", the QAA intends to define, in an explicit and consensual way, the standards and demands to be met by students and institutions in different subjects and at different levels. From assessment of this experience, which is already at an advanced stage of execution, lessons are being learned to better integrate and strengthen the Brazilian system of quality assurance in higher education.*

*Keywords: quality assurance; higher education; United Kingdom.*

---