



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Pereira, Cleber Augusto; Ferraz Esteves Araújo, Joaquim Filipe; Machado, Maria de Lourdes

ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA EUROPA E BRASIL: mecanismos de garantia da qualidade

Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 61-75

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143201004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA EUROPA E BRASIL: mecanismos de garantia da qualidade<sup>1</sup>

**Cleber Augusto Pereira**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

**Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo**

Universidade do Minho (UMinho)

**Maria de Lourdes Machado**

Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)/Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)

### ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA EUROPA E BRASIL: mecanismos de garantia da qualidade

**Resumo:** Estudo das políticas de qualidade no ensino superior brasileiro e europeu com o objetivo de discutir e comparar os sistemas de acreditação e de avaliação na Alemanha, Reino Unido e Brasil. Assim, contextualiza e mapeia os cenários dos países e discute os mecanismos de garantia da qualidade nos processos de avaliação e acreditação do ensino superior. Trata-se de uma pesquisa descritiva em que buscou-se o *what is*, previsto por Knupfer e McLellan (1996, p.1197) retratando “[...] o que existe hoje e agora em relação a um problema ou fenômeno.” (MERTENS, 1998, p.174). Os resultados demonstraram algumas similaridades nos mecanismos de garantia da qualidade mesmo considerando-se as políticas educacionais distintas. As contribuições assentam na confrontação das metodologias de acreditação e avaliação em vigor pelas agências dos países e na análise quanto à forma de validação das políticas de qualidade no ensino superior.

**Palavras-chave:** Agências de acreditação, ensino superior, Acreditação e avaliação, SINAES, A3ES.

### HIGHER EDUCATION ACCREDITATION IN EUROPE AND BRAZIL: quality assurance mechanisms

**Abstract:** Study of quality policies in the Brazilian and European higher education in order to discuss and compare the accreditation and evaluation systems in Germany, UK and Brazil. The quality assurance mechanisms in the evaluation and accreditation of higher education were contextualized and mapped and discussed scenarios of countries. It is a descriptive study in which it was sought to the “what is” provided by Knupfer and McLellan (1996, p.1197) portraying “what exists today and now in relation to a problem or phenomenon” (MERTENS, 1998, p.174). The results showed some similarities in quality assurance mechanisms even considering the different educational policies. The contributions are based on a comparison of accreditation and evaluation methodologies in place by the agencies of the countries and analyzing the form of validation of the quality policies in higher education.

**Key words:** Accreditation agencies, higher education, accreditation and evaluation, SINAES, A3ES.

Recebido em: 25.02.2015 Aprovado em: 12.04.2015.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário contemporâneo do Ensino Superior (ES) em países em desenvolvimento contemplou uma fase de expansão com o surgimento de novas Instituições de Ensino Superior (IES) e aumento na oferta de cursos. Esta realidade do ES exigiu das IES a internalização de uma preocupação anteriormente focada exclusivamente no ensino, para uma nova visão de serviços com competitividade e dinamismo que associasse o acadêmico, administrativo e mercadológico. As IES foram pressionadas a adaptar-se à nova realidade, baseada em padrões de excelência e qualidade, exigindo respostas mais rápidas e eficazes ao mercado para atender as expectativas de seu público.

Na busca por excelência, a qualidade torna-se fator diferencial relevante para o destaque e sobrevivência das IES no mercado. Inúmeros fatores devem ser cumpridos para a conquista da excelência e destaque público, desde os padrões estabelecidos pelos órgãos governamentais de controle, acreditação e auditoria, até diferenciais como gestão do curso, infraestrutura e produção do corpo docente.

Os objetivos gerais deste estudo são discutir os sistemas de acreditação no ensino superior em vigor na Europa e no Brasil. Como objetivos específicos: a) descrever o contexto do ES no Reino Unido, Alemanha e Brasil; b) Identificar os principais mecanismos de garantia da qualidade aplicados ao ES; c) Comparar o contexto de avaliação e acreditação nos cenários dos países.

Trata-se de uma pesquisa descritiva em que se buscou o *what is*, previsto por Knupfer e McLellan (1996, p. 1197) retratando Mertens (1998) “[...] o que existe hoje e agora em relação a um problema ou fenômeno.” Realizada análise correlacional, objetivando encontrar e avaliar as relações entre as variáveis, aqui representadas pelos países e agências de avaliação e acreditação (ANDERSON, 1999; MELTZOFF, 1998). A forma utilizada para representar visualmente as relações significativas entre os conceitos nos países analisados utilizou

um diagrama hierárquico, o mapa conceitual. O mapa conceitual é um diagrama bidimensional que tem como principal função demonstrar conceitos hierarquicamente organizados e suas relações (MOON et al., 2011).

## 2 MECANISMOS DE GARANTIA DA QUALIDADE UTILIZADOS NO ENSINO SUPERIOR

Esta seção aborda a necessidade de técnicas mais refinadas para a garantia da qualidade e a devida necessidade de publicação de resultados nos meios de comunicação. Serão estudados os estilos utilizados na Europa e Estados Unidos (EUA). Os estudos de Massy (1997; 2010) reiteram a necessidade de técnicas mais refinadas para a garantia da qualidade no ensino superior e classificam em 3 categorias: acreditação, padrão utilizado nos EUA; avaliação, segundo o estilo europeu, e; processo de revisão pelos pares, podendo ser denominado de auditoria da qualidade do processo, que geralmente utiliza uma combinação de indicadores de desempenho, auto-estudo e revisão pelos pares. As principais características destas técnicas são discutidas nas próximas subseções.

### Acreditação

A utilização do termo acreditação nos EUA reporta-se aos resultados de processo público que tem como objetivo determinar se as IES atendem aos padrões de qualidade estabelecidos. Alguns pesquisadores complementam o sentido do termo afirmando que melhorias da metodologia do ensino podem refletir em resultados positivos na acreditação (PRINGLE; MITRI, 2007; KELLEY; TONG; CHOI, 2010).

Segundo Massy (1997) as características gerais do estilo de acreditação adotados pelos EUA atuam exclusivamente com a educação. A acreditação institucional é mais comum para os cursos de graduação, comparando o desempenho observado nas IES em relação a padrões pré-definidos, determinados por entidade governamental

ou agência de acreditação. O processo avalia se os objetivos de uma instituição são apropriados para o grau ou nível em questão. Por tratar-se de uma função de certificação, deve ser realizada por uma agência externa à instituição.

O processo de acreditação é realizado em ciclos e tem como função assegurar que os padrões mínimos de qualidade estão sendo obedecidos pelas IES. O resultado do processo de acreditação tem a obrigatoriedade de ser publicado, fato necessário para execução da função de certificação (HIGHER EDUCATION QUALITY COUNCIL, 1994).

Nas agências de acreditação institucionais dos EUA a tarefa de acreditação é realizada por organismos independentes e não governamentais (instituições privadas) e, segundo Massy (1997, p.7) tradicionalmente se opunham à divulgação completa, porém, conforme deliberado pelo *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA), organismo responsável pelo credenciamento das inúmeras agências de acreditação nos Estados Unidos, a divulgação é obrigatória porque a confidencialidade prejudica a responsabilidade pública (EATON, 2012).

### **Avaliação**

Avaliação normalmente incide sobre a qualidade das atividades educativas específicas. A avaliação, em geral, utiliza alguns parâmetros de acreditação, combinando indicadores de desempenho, autoavaliação e revisão pelos pares. A combinação balanceada do uso de indicadores de desempenho e visita de avaliadores às IES é desejada, embora, pela grande quantidade de IES existentes, torna-se difícil de ser atendida em sua plenitude.

A avaliação ocorre primeiramente em um curso ou programa específico, para depois avaliar a IES como um todo. Como definido pelo *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE, 1992) no Reino Unido, ocorrem avaliações separadamente para o ensino e a pesquisa. Mais recentemente, divulgou-se que o principal objetivo é a produção de perfis de qualidade com base em:

clareza, coerência, continuidade, credibilidade, eficiência, neutralidade, paridade e transparência (HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCIL FOR ENGLAND, 2008).

As dimensões acadêmica, gerencial, pedagógica e com foco no mercado, estabelecidas por Brennan e Shah (2000), são semelhantes às dimensões utilizadas pelas agências de acreditação que avaliam: Corpo docente, Coordenador, Projeto Pedagógico e Infraestrutura dos Cursos.

O processo de avaliação pode ser organizado pelo governo do país, por um consórcio institucional, ou pelas próprias IES. Massy (1997) cita o exemplo da Grã-Bretanha e Hong Kong onde a qualidade do ensino é definida pela missão da IES, e não se esta segue algum *padrão ouro* de excelência acadêmica. Em análise mais recente, Massy (2010, p. 203) retorna a crítica quanto a forma de avaliação no país, executada pelo *Hong Kong's University Grants Committee* (UGC) que almeja ocorrer “[...] sem tirar o poder das instituições, violando a sua autonomia, ou gastar muito em relação aos resultados alcançados.”

Para ocorrer a responsabilização institucional, é necessário que os resultados da avaliação sejam publicados e expressos de uma maneira que permita comparações entre instituições. O tempo dos ciclos de avaliação externa ocorre na faixa de cinco a dez anos, pouco mais curtos do que os ciclos de acreditação. Longos períodos de avaliação do ciclo são ditados pelo custo de visitas e do grande número de unidades de avaliação (MASSY, 1997).

### **Auditoria da Qualidade e Revisão dos Processos pelos Pares**

Na auditoria de qualidade, a revisão dos processos tem foco na análise da qualidade interna e na implantação de sistemas de melhoria dos processos. Estudos em diferentes regiões do mundo relatam que induzir a capacitação pode levar à melhoria do ensino e da aprendizagem nas IES (DILL, 2000a; 2000b; MASSY, 2005; 2010).

Estes procedimentos não avaliam a qualidade em si, concentrando sua atuação sobre

os processos que são acreditados para produzir qualidade e os métodos que as IES utilizam para alcançar a qualidade.

Para Massy (1997) há o entendimento de que a qualidade do processo é fundamentada no princípio de que bons profissionais, trabalhando com recursos suficientes, e, de acordo com bons processos, irão produzir bons resultados, mas processos defeituosos poderão impedir, até os bons profissionais com recursos abundantes, de produzir resultados ótimos.

Segundo Kanji (1998) para alcançar a excelência, muitas IES têm adotado a abordagem *scorecard* de excelência nos negócios, melhorando seus processos. Kanji (1998) afirma que o valor da parte interessada é o resultado da excelência organizacional, que somente consegue ser alcançada com a conquista de elementos-chave, a excelência de processos, aprendizagem organizacional e interesse das partes.

Assegurar a qualidade do processo deve acontecer internamente nas IES e, tornando-se contínuo, tende a melhorar a qualidade institucional, pois avaliam-se as ações e os resultados produzidos, permitindo a institucionalização das ações a serem implementadas para garantia da qualidade.

## 2.1 Cenário europeu de garantia da qualidade e avaliação no ensino superior

Os estudos apresentados nesta seção têm o objetivo de contextualizar o cenário da qualidade e da avaliação no ES na Europa. Para isto realizou-se um mapeamento conceitual do cenário da qualidade envolvendo o ES na Alemanha e no Reino Unido.

### Na Alemanha

Foram selecionados estudos que abordam a evolução da temática na Alemanha no período entre 1997 e 2014 (EL HAGE, 1997; HÜFNER, 2003; HARRIS HUEMMERT, 2008; ORR; HOVDHAUGEN, 2014).

Segundo El Hage (1997) a análise da situação da avaliação do ES evidenciou uma péssima situação da avaliação na Alemanha. Esta realidade é exposta por reportagens e pesquisas realizadas entre as décadas de 80 e 90, nas quais se compara o estudante alemão com o do resto da Europa e identifica-se que os estudantes alemães precisavam de 3 a 5 semestres adicionais para obter a sua licenciatura (EL HAGE, 1997). O fato levou à diminuição do investimento público, por parte do governo do país, em fundos científicos e educacionais. Havia ainda sérios problemas para estabelecer comparativos entre o desempenho das universidades, que passaram a seguir recomendações de padrões sugeridos na Conferência de Reitores e Presidentes de Universidades e IES, nos relatórios anuais de ensino (EL HAGE, 1997). A criação da Fundação do Centro para o Desenvolvimento do Ensino Superior (*Zentrum für Hoch-Schulentwicklung*) em *Giitersloh* foi uma iniciativa para promover a qualidade do ES nas universidades alemãs, através de avaliações internas e externas de desempenho docente. Embora houvesse alguns instrumentos desenvolvidos para avaliação de cursos, sua aplicação, significado e a publicação dos resultados comparáveis, continuavam a ser muito controversos (EL HAGE, 1997).

Hüfner (2003) explicou o complexo funcionamento da tomada de decisão no ES em relação aos requisitos legais, administrativos, planejamento e questões financeiras no estado federal da Alemanha. Analisou o aumento de privatização do ES e os problemas jurídicos e financeiros que se seguiram. A introdução de novos sistemas de financiamento, com base em indicadores de desempenho, augura grandes mudanças na estrutura de *status* e gerenciamento jurídico do ES. Estas mudanças aumentaram drasticamente o número de estudantes entre 1975 e 2000, alcançando cerca de 1,8 milhões (HÜFNER, 2003) enquanto as vagas no ES não acompanharam este crescimento, tampouco o número de professores.

A alteração de 1998 à *Hochschulrahmengesetz* (Lei Federal de Bases

para o Ensino Superior) introduziu uma reforma do sistema alemão de ES chamando para uma maior concorrência e diferenciação através da desregulamentação, orientação ao desempenho, e a criação de incentivos de desempenho. Estas reformas são parte da política do aumento da competitividade do ES alemão e provêm importantes medidas de incentivo: o financiamento público das IES, alocação de recursos, em nível institucional e departamental, passando a serem baseados em indicadores de desempenho (HÜFNER, 2003).

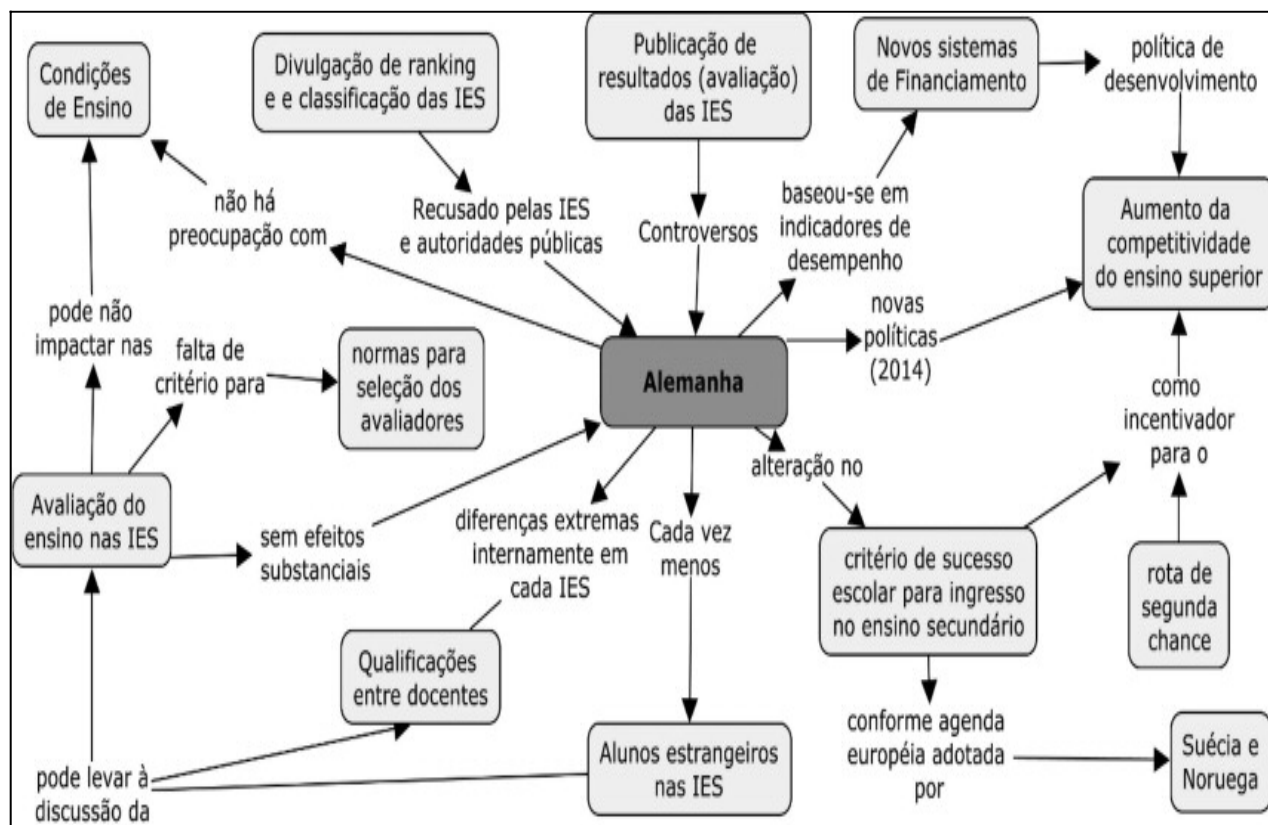
A investigação de Harris Huemert (2008) faz crítica à Alemanha por não dispor de normas para a seleção de avaliadores do ES, nem avaliar o seu desempenho. A análise contextualiza os processos de avaliação do ES alemão, através de um estudo de caso em uma avaliação da ciência educacional em *Baden Württemberg* e explorou a forma como os peritos foram selecionados. O estudo descreve os problemas enfrentados e conclui sugerindo que

poderia haver espaço para a introdução de normas aplicadas à seleção de avaliadores no cenário da avaliação alemã.

Em estudo mais recente, Orr e Hovdhaugen (2014) defendem o alargamento do acesso ao ES conforme proposto pela agenda política europeia através de uma rota de *segunda chance*, através da retirada do critério de sucesso escolar no ensino secundário como fator determinante para o acesso. A análise compara as abordagens de rotas semelhantes na Alemanha, Noruega e Suécia que apresentam diferentes formas e princípios e obrigações distintas para as IES. Orr e Hovdhaugen (2014) avaliaram o impacto de oportunidades de segundas rotas para alargar a participação no ES e discutem a contribuição dessas medidas para o acesso à educação inclusiva no país.

A **Figura 1** apresenta uma síntese bidimensional através de um mapa conceitual da revisão de literatura. O mapeamento tem o objetivo de apresentar o cenário de avaliação da qualidade no

**Figura 1 - Mapeamento conceitual da qualidade e avaliação do ensino superior na Alemanha**



Fonte: Elaborado pelos autores com o software CMAP Tools Knowledge Modelling Kit.

ES alemão e trata do desenvolvimento da avaliação, do aumento do ES privado e das reformas no país. Aborda a falta de normas aplicadas à seleção dos avaliadores do ES e das políticas para expansão do ensino no país, incluindo a definição de rotas alternativas e inclusivas de acesso. Ressaltam-se as resistências e dificuldades encontradas no país quanto a publicação de resultados das avaliações pelas IES e sua recusa na forma de *ranking* público, tanto pelas autoridades governamentais, quanto pelas IES. A questão das diferenças gritantes na qualificação dos professores internamente nas IES e interinstituições é um fator preocupante e que deve

ter seu impacto analisado nas políticas do ES alemão. A introdução de novas políticas do ES, com oferta de financiamento público para estimular o desempenho das IES, é um fator relevante para a qualidade do ensino superior no país.

Um panorama textual do ES na Alemanha é apresentado no **Quadro 1**, elaborado com base nos estudos de El Hage (1997), Hüfner (2003), Harris Huemmert (2008) e Orr e Hovdhaugen (2014), e ressalta os principais pontos críticos do ES alemão, as iniciativas propostas e implantadas na busca de melhorias e os principais impactos gerados pela mudança.

**Quadro 1** - Panorama do Ensino Superior na Alemanha

- Resistência à política de publicação de <i>rankings</i> universitários
- Resistências institucionais e políticas à publicação de resultados de avaliação das IES
- Nas décadas de 80 e 90 havia pouco financiamento para o ensino superior
- Extremas diferenças na qualificação dos docentes dentro da mesma IES;
- Condições de ensino nas IES eram precárias – poucas medidas para qualidade;
- Avaliação das (externa) e nas (interna) IES sem critérios específicos;
- Sérios problemas para estabelecer comparativos entre o desempenho das universidades;
- Falta de critério e formação específica para os avaliadores externos da qualidade;
- Diminuição da entrada de alunos estrangeiros, além da dificuldade linguística.
- Implantação de novos sistemas de financiamento como política de desenvolvimento do ES;
- novas políticas com foco no aumento da competitividade do ensino superior;
- Alteração dos critérios de acesso ao ES como fator de incentivo – implantação de rota alternativa (segunda chance);
- Políticas com foco em indicadores de desempenho do ensino superior;
- A alteração em 1998 à <i>Hochschulrahmengesetz</i> (Lei Federal de Bases para o Ensino Superior) implantou a reforma do ES alemão;
- Estabelecimento de padrões para os relatórios anuais de ensino sugeridos em Conferência de Reitores e Presidentes de Universidades e IES;
- Fundação do Centro para o Desenvolvimento do ES ( <i>Zentrum für Hoch-Schulentwicklung</i> ) – objetivo de promover a qualidade do ensino com avaliações internas e externas de desempenho docente;
- Aumento das IES privadas estimulando a competitividade.
- Aumento drástico do número de estudantes até o ano de 2000, alcançando 1,8 milhões;
- A oferta de vagas no ES e a quantidade de professores não acompanharam este crescimento;
- A relação professor/aluno aumentou de 1/16 para 1/24;
- desregulamentação do ensino, foco em indicadores de desempenho e incentivos (aumento de recursos) baseados no desempenho gerado pela nova <i>Hochschulrahmengesetz</i> .

**Fonte:** Elaborado com base no mapeamento conceitual da qualidade e avaliação do ensino superior na Alemanha (El Hage, 1997; Hüfner, 2003; Harris Huemmert, 2008; Orr & Hovdhaugen, 2014).

A próxima seção apresenta um panorama dos aspectos inerentes à qualidade no ES do Reino Unido.

### **No Reino Unido**

A preocupação com os padrões de qualidade e de avaliação aplicadas ao ES foi evidenciada em várias abordagens (HARVEY, 1995; 2002; ATHANASSOPOULOS; SHALE, 1997; KANJI; MALEK; TAMBI, 1999; BLANDEN; MACHIN, 2004; JACKSON; BOHRER, 2010; NAZARKO; ŠAPARAUSKAS, 2014).

O estudo de Athanassopoulos e Shale (1997) realiza um comparativo ao medir a *performance* corporativa, em 45 IES no Reino Unido. Iniciativas governamentais nesse setor deram ênfase ao *accountability*, *value for money* e controle de custos incentivados pelas ideias da Nova Gestão Pública (NGP) e da derivação desta no esquema de ponderação oficial seguido pela agência financiadora, no sentido de estabelecer medidas e critérios para alocação de recursos para as universidades. Ao utilizar o *value for money*, avalia-se a qualidade em termos de retorno sobre o investimento ou despesa. A abordagem *value for money* na educação pode ser associada à noção de responsabilidade. Nos serviços públicos, inclui-se aqui a educação, é esperada a *accountability* aos órgãos financiadores e de fomento. Ao focar no controle dos custos, Athanassopoulos e Shale (1997) adotaram dois modelos distintos para a definição de *performance*: minimização de custos e maximização de resultados. Os dois modelos podem ser considerados como complementares para medir a eficiência dos custos nos resultados das IES. As estatísticas sobre as atividades das universidades atingiram plenamente o seu valor potencial, quando foram usadas para definir conceitos abrangentes de desempenho e de realizações de metas informados pelas missões institucionais. O estudo avaliou como eficientes 6 universidades no Reino Unido que apresentaram um desempenho individual satisfatório em todos os testes segundo a metodologia proposta (ATHANASSOPOULOS; SHALE, 1997).

Uma pesquisa sobre Gestão da Qualidade Total (TQM) no ES do Reino Unido realizada por Kanji, Malek e Tambi (1999) relata que o progresso da utilização da TQM tem sido lento, com apenas algumas universidades o adotando. As IES que utilizaram um processo de TQM semelhante aos seus homólogos nos EUA têm apresentado melhorias no desempenho dos alunos, melhores serviços, redução de custos e satisfação do cliente (KANJI, 1998). Os autores examinaram como os princípios e conceitos fundamentais da TQM puderam ser medidos para fornecer um meio de avaliar a qualidade das IES em vários aspectos de seus processos internos. Os princípios da TQM e os conceitos fundamentais constituíram-se como fatores críticos de sucesso e refletiram o desempenho das instituições. O modelo de *Business Excellence* (KANJI, 1998) demonstrou, no decorrer do estudo, várias vantagens e capacidade de superação de insuficiências sobre outros modelos de gestão da qualidade.

Um estudo do monitoramento externo da qualidade do ES, Harvey (2002) analisou os diferentes tipos de organismos externos e seus *modus operandi*. Sua prerrogativa é que a avaliação externa legitima o *status quo* e preocupa-se com o método, ignorando a natureza e os estilos de aprendizagem. Harvey critica o uso de indicadores estatísticos como ferramentas de avaliação, pois estes elementos têm suas limitações como medidas de desempenho de qualidade. Contesta ainda que, para funcionar, a autoavaliação força a ocorrência do *peer-review* e, neste caso específico é tendencioso ocorrer o julgamento distorcido com base na busca de discrepâncias e julgamento pessoal (HARVEY, 2002). Harvey (2002) é bem radical quando propõe que as agências de monitoramento de ES precisam, além de preocupar-se com a qualidade, abordar as implicações desta para a aprendizagem do aluno, para mudar de agências de *accountability* e orientadas para o *compliance*, passando a levantar questões importantes de melhoria do aprendizado dos alunos.

Em um estudo da qualidade e padrões

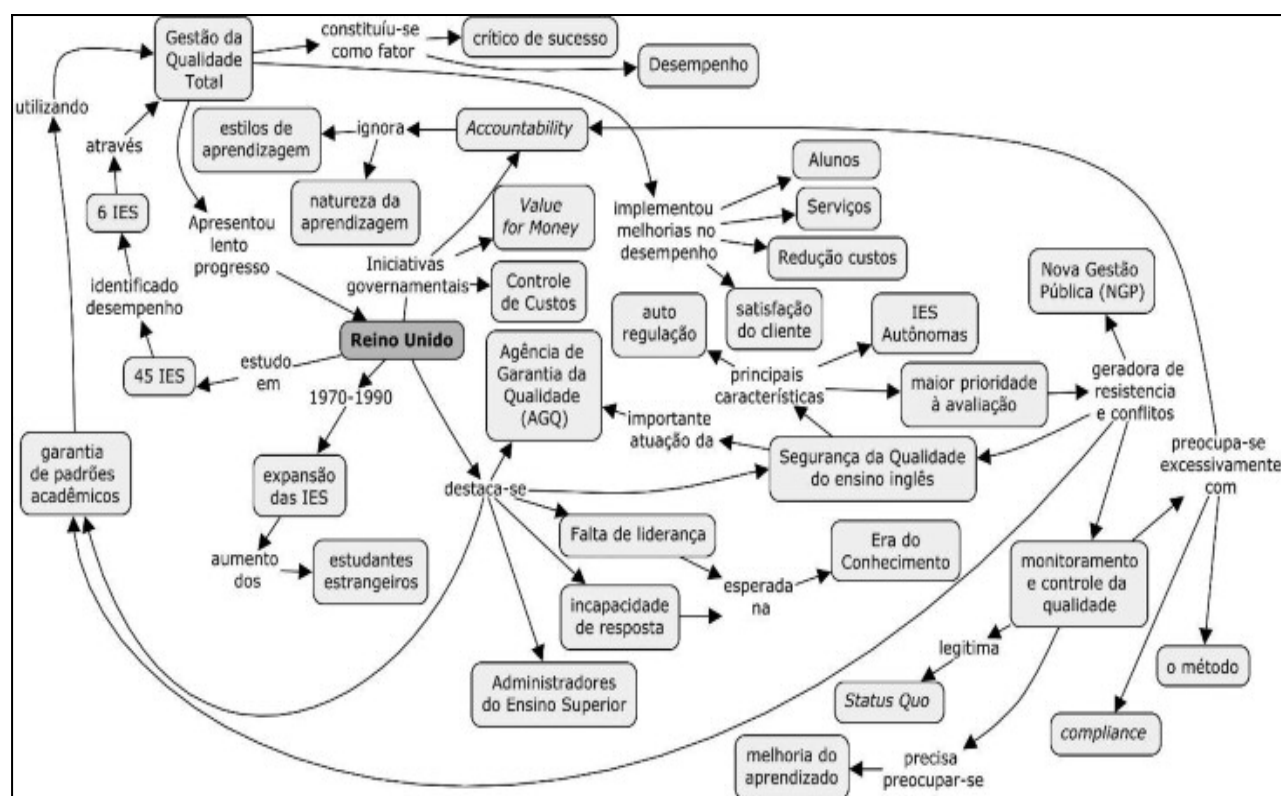


ingleses de ES, Jackson e Bohrer (2010) discutiram a responsabilidade de assegurar a qualidade no país. O estudo destaca as características do sistema inglês baseado em instituições autônomas e com autorregulação. A análise interroga o processo de transição na garantia da qualidade ocorrida durante a consolidação do ciclo avaliativo de 2006-2011 em que se questionou o papel desempenhado historicamente pela Agência de Garantia de Qualidade (QAA), demonstrando-se que inicialmente existia a efetiva separação entre avaliações institucionais e as avaliações de programas: a) As avaliações institucionais ocorriam por auditoria e eram realizadas pela *Higher Education Quality Council* (HEQC); b) avaliações de programas ocorriam através de avaliação da qualidade, com instrumentos subjetivos pela HEFCE. Jackson e Bohrer (2010) ressaltam que com a fusão realizada em 2006, a QAA absorveu as funções realizadas historicamente pelas agências predecessoras HEQC e HEFCE, demonstrando grande indefinição em determinar os sistemas e processos em uso atualmente para

avaliar a garantia de padrões acadêmicos no Reino Unido. Os processos de auditoria são realizados por avaliadores, nomeadamente altos funcionários de IES treinados pela QAA, que analisam a documentação e se reúnem com funcionários e alunos para avaliar a eficácia dos sistemas de qualidade. Suas conclusões são disponibilizadas em relatórios publicados pela QAA. A partir de janeiro de 2010, estudantes passaram a compor as equipes de auditoria.

O estudo de Lucas (2014) pesquisou a resistência acadêmica aos processos de garantia de qualidade no ES e a avaliação do trabalho de pesquisa no Reino Unido. Os processos de qualidade foram revistos (BLACKMORE, 2009) e constituem-se uma parte importante em que a NGP foi introduzida para o setor. Os processos foram percebidos para monitorar e controlar o trabalho acadêmico em relação ao ensino e pesquisa nas IES do país nos últimos 20 anos. Acadêmicos situados em contextos específicos passaram a desafiar e resistir aos discursos e posições (THOMAS; DAVIES, 2005) que lhes estavam sendo impostos.

**Figura 2 - Mapeamento conceitual da qualidade e avaliação do ES no Reino Unido**



Fonte: Elaborado pelos autores com o software CMAP Tools Knowledge Modelling Kit.

Como produto da revisão de literatura no país, representa-se na **Figura 2**, um mapa conceitual do cenário de avaliação da qualidade no ES do Reino Unido.

Destacaram-se na **Figura 2** os principais conceitos, representados nos retângulos do diagrama e os relacionamentos entre estes conceitos, representados no mapa pelas setas direcionais e descrições a estas associadas.

A seção seguinte apresenta um panorama dos aspectos inerentes à qualidade no ES do Brasil, destacando, de forma sintética, como ocorre o processo e o controle da avaliação no país.

## 2.2 Cenário brasileiro de avaliação no ensino superior

No Brasil, considera-se como ES todos os níveis a partir da graduação. Na avaliação do ES brasileiro, a avaliação das IES e dos cursos de graduação são de responsabilidade do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para efeito deste trabalho será considerado apenas o nível superior com os cursos de graduação, tendo em vista que a pós-graduação, *lato sensu* ou *stricto sensu*, apresenta características educacionais diferenciadas e é de responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES).

### O sistema de avaliação do ensino superior no Brasil

O Ministério da Educação do Brasil (MEC) apresenta em sua estrutura funcional o INEP como autarquia federal vinculada (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010a: 1-3).

Dentro deste novo contexto, o Inep se tornou responsável por organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais e por desenvolver e coordenar sistemas e projetos de avaliação educacional, abrangendo todos os níveis e

modalidades de ensino [...] A partir da reestruturação promovida pela Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, ele ingressou numa fase de franca recuperação, reassumindo sua posição de destaque no cenário educacional brasileiro.

Ao INEP cabe a realização regular e periódica de levantamentos censitários e de avaliações nacionais, sempre apoiado no uso intensivo das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), passou a fazer parte do repertório das políticas nacionais de educação, convertendo-se em um dos principais mecanismos utilizados pelo governo federal para induzir mudanças nos sistemas de ensino e apoiar o aprimoramento da gestão educacional, em todos os níveis administrativos e de ensino (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010a).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado através da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004). É composto por três componentes principais: a avaliação das IES, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O SINAES avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2010b).

Os resultados das avaliações coordenadas pelo SINAES possibilitam um panorama da qualidade dos cursos e das IES no país. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do INEP.

Apresenta-se na **Figura 3** uma síntese de como ocorre o processo de avaliação da qualidade do ES no Brasil. No mapeamento são apresentados os principais elementos e processos, no sentido de



pode-se consultar os estudos de Verhine, Dantas e Soares (2006), Inep (2009) e Pedrosa, Amaral e Knobel (2013).

### 3 ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NO BRASIL E NA EUROPA

Esta seção apresenta a discussão do cenário do processo de avaliação e acreditação do ES no Brasil e na Europa. Os sistemas de ES europeu e brasileiro apresentam algumas semelhanças e muitas diferenças do brasileiro.

Notou-se que os modelos alemão, inglês e brasileiro têm utilizado a avaliação externa como ferramenta de validação/acreditação/reconhecimento dos cursos superiores e das IES. Uma fragilidade identificada no sistema alemão foi evidenciada por Harris Huemert (2008) quando relatou, naquela altura, a falta de critérios para seleção e avaliação de desempenho dos avaliadores do ES no país.

Também foi identificado nos países avaliados que todos os sistemas contam com revisão dos processos pelos pares. Esses procedimentos vão de encontro às boas práticas que podem levar à melhoria do ensino como um todo, conforme proposto por Massy (1997). Especificamente no ES inglês a afirmação de Harvey (2002) vai contra a linha de Massy (1997) quando refere que pode haver julgamento distorcido quando se realiza a autoavaliação através do *peer-review*.

O sistema de ES brasileiro apresenta a autoavaliação institucional sendo de responsabilidade da Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES (PEDROSA; AMARAL; KNOBEL, 2013). No sistema inglês, o processo similar ocorre pela garantia de padrões acadêmicos que normalmente utilizam a TQM e, conforme Jackson e Bohrer (2010), existem algumas indefinições quanto a avaliação dos padrões de qualidade pela agência QAA. Já no sistema alemão existia uma extrema dicotomia interna em cada IES e falta de critérios específicos nas avaliações internas

e externas (EL HAGE, 1997) que estava por gerar contradições nas avaliações, o que tem melhorado a partir da reforma do ensino superior no país.

O modelo de ES brasileiro não tem uma agência independente de acreditação, a avaliação do processo é realizada pelo SINAES/CONAES e não vai de encontro ao pressuposto por Massy (1997) quando associa a responsabilização com a necessidade de tratar uma função de certificação através de uma agência externa e independente. Quanto ao modelo inglês, principalmente pela forte influência da NGP, é baseado em IES autônomas e com auto-regulação (JACKSON; BOHRER, 2010) contrastando fortemente com os aspectos de responsabilização em vigor no Brasil. A *accountability* inglesa é evidenciada e internalizada no dia a dia das IES. O modelo alemão notoriamente vem avançando neste sentido depois da promulgação da nova *Hochschulrahmengesetz*, que estabeleceu a desregulamentação do ensino e a mudança para o foco em indicadores de desempenho, passando a vincular a liberação de incentivos financeiros para as IES com base na *performance* apurada.

Como resultado da reforma do sistema de ensino alemão discutido por Hüfner (2003) ocorreu o aumento da privatização do ES no país, que teve como consequência a disfunção da relação entre vagas ofertadas e quantidade de professores. Situação similar, porém com maior impacto, ocorreu durante a expansão do ES brasileiro. Embora não se tenha localizado um estudo similar ao de El Hage (1997) aplicado no ES brasileiro, o relato do atraso no aprendizado do aluno alemão em relação ao resto da Europa, com a franca expansão do ES no Brasil, este pode ser um dos possíveis impactos esperados.

O Brasil tem o exame ENADE aplicado aos alunos, que não é um elemento comum nos sistemas de avaliação e acreditação na Europa e, na América Latina, o país é o único a adotá-lo com caráter obrigatório.

Quanto à transparência dos resultados, no Brasil os resultados da prova do ENADE e os índices são divulgados publicamente, às vezes em forma de

*rankings* que geram competição entre as IES. Na reforma do ES da Alemanha, foi possível minimizar a resistência quanto à publicação dos resultados das avaliações, porém ainda foi identificada resistência quanto aos *rankings* públicos. Na Inglaterra, berço da NGP, a *accountability* do ES é uma obrigação.

Torna-se importante a atuação das agências de acreditação em cada país para o controle, transparência e estatísticas da realidade do ensino. Na Alemanha, o *Zentrum für Hoch-Schulentwicklung* tem promovido a qualidade do ES nas universidades alemãs, através de avaliações internas e externas de desempenho docente. Na Inglaterra a atuação da QAA tem atendido às expectativas das instituições e do público em geral. No caso específico do Brasil, uma recomendação realizada por Schwartzman (2011) propôs a remoção de todo o sistema da supervisão do Ministério da Educação, com a consequente criação de uma agência independente para lidar com os processos de avaliação e credenciamento; para isto, parte-se do prisma de *accountability* ao tentar evitar situações de conflito de interesses, considerando-se que o sistema federal de instituições de ES brasileiro é administrado pelo próprio MEC.

Para finalizar, o processo de acreditação no Brasil utiliza como termômetro o desempenho dos alunos, medido através de prova obrigatória aos estudantes, o ENADE, que de certa forma, não deixa de ser um fator redutor do trabalho de avaliação realizado pelo SINAES, considerando-se que as IES que obtiverem conceitos bom e excelente, terão sua participação no processo de avaliação como optativa ou não obrigatória. Para Pedrosa et al. (2013, p. 34) o caso do Brasil aponta para uma nova tendência, que é a utilização dos resultados de aprendizagem dos estudantes para avaliar os programas de ES e as IES.

Para contraste, em uma análise atual das competências entre os estudantes universitários e graduados alemães e europeus, Kuhn e Zlatkin-Troitschanskaia (2011, p. 11, tradução nossa) apontaram que estes países não consideram necessariamente como importante a “[...] avaliação

direta em grande escala das competências, específicas ou generalistas, de estudantes e graduados de diversas disciplinas.”, classificando como insuficiente o campo de pesquisa em avaliação direta a nível alemão e europeu.

#### 4 CONCLUSÃO

O trabalho apresentou as principais definições de qualidade e instrumentos utilizados para a sua garantia. Considerou-se o papel do governo como regulador do ES e o cenário competitivo das IES, com a exigência pública de transparência sobre a qualidade do ensino. Diversos mecanismos de garantia da qualidade foram discutidos em cada país analisado: políticas do ES, indicadores de desempenho, *rankings* de cursos e de IES, sistemas de avaliação e garantia da qualidade e de acreditação.

Foi realizado um mapeamento conceitual do ES na Alemanha, no Reino Unido e no Brasil, na tentativa de evidenciar o cenário da avaliação e acreditação em cada país. Discutiu-se o processo de revisão pelos pares durante o processo de auditoria externa. Os modelos e sistemas de acreditação e avaliação foram discutidos, com ênfase, sobre como ocorrem os processos no Brasil, comparando-os com o cenário europeu de ensino superior.

Foram apresentados os pontos principais da atuação das agências de acreditação e avaliação do ensino superior e a situação atual de desenvolvimento em cada país.

O modelo brasileiro instituiu uma prova (ENADE) aos alunos dos cursos superiores. A aplicação deste instrumento permite ao SINAES a diminuição do aspecto de avaliação externa, considerando-se que apenas os cursos que não tenham desempenho satisfatório deverão participar de avaliação externa, em contraste com a obrigatoriedade de submissão a processos de avaliação externa identificados na Alemanha e Reino Unido.

No comparativo da efetividade, os instrumentos utilizados atualmente pelas agências de acreditação e avaliação do ensino superior

apresentaram inúmeros pontos em comum. Os resultados demonstram que a atuação das agências apresenta similaridades desde seus mecanismos de garantia da qualidade, mesmo considerando-se a distância geográfica e políticas educacionais distintas.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, G., Correlational research. In: \_\_\_\_\_; ARSENAULT, N. (Eds.). **Fundamentals of educational research**. London: Falmer Press Teachers Library, 1999. p. 111-118.

ATHANASSOPOULOS, A. D.; SHALE, E. Assessing the comparative efficiency of higher education institutions in the uk by the means of data envelopment analysis. **Education Economics**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 117-134, 1997.

BLACKMORE, J. Academic pedagogies, quality logics and performative universities: evaluating teaching and what students want. **Studies in Higher Education**, [S. l.], v. 34, n. 8, p. 857-872, 2009.

BLANDEN, J.; MACHIN, S. Educational Inequality and the Expansion of UK Higher Education. **Scottish Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 230-249, 2004.

BRASIL. Lei nº. 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

BRENNAN, J.; SHAH, T. **Managing quality in higher education: an international perspective on institutional assessment and change**. Buckingham: Organisation for economic co-operation and development, 2000.

DILL, D. D. Capacity building as an instrument of institutional reform: Improving the quality of higher education through academic audits in the UK, New Zealand, Sweden, and Hong Kong. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 211-234, 2000b.

\_\_\_\_\_. Designing academic audit: lessons learned in Europe and Asia. **Quality in Higher Education**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 187-207, 2000a.

EATON, J. S. An Overview of US Accreditation-Revised. **Council for Higher Education Accreditation**. Washington, DC: ERIC, 2012.

EL HAGE, N. Evaluation of higher education in Germany. **Quality in Higher Education**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 225-233, 1997.

HARRIS HUEMMERT, S. Evaluators of higher education in Germany: are they fit for purpose? **Quality in Higher Education**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 55-65, 2008. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1080/13538320802011722>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

HARRIS, K. L. **International trends in establishing the Standards of Academic Achievement in Higher Education: an independent report and analysis**. [S. l.: s. n.], 2009. Prepared for the Australian Universities Quality Agency (AUQA). Disponível em:<[http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/harris\\_docs/Intl\\_trends\\_standards\\_Harris\\_Aug09.pdf](http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/harris_docs/Intl_trends_standards_Harris_Aug09.pdf)>. Acesso em: 6 nov 2014.

HARVEY, L. Beyond TQM. **Quality in Higher Education**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 123-146, 1995.

\_\_\_\_\_. Evaluation for what? **Teaching in Higher Education**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 245-263, 2002. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1080/13562510220144761>>. Acesso em: 6 nov 2014.

HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCIL OF ENGLAND. **Quality assessment: consultation paper**. Bristol, 1992.

\_\_\_\_\_. **Research assessment exercise 2008: the outcome**. Bristol, 2008.

HIGHER EDUCATION QUALITY COUNCIL. **Learning from audit**. London, 1994.

HÜFNER, K. Governance and Funding of Higher Education in Germany. **Higher Education in Europe**,

[S. I.], v. 28, n. 2, p. 145-163, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03797720304104>>. Acesso em: 6 nov 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **A trajetória do Inep**. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/institucional>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Sinaes**. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/sinaes>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Sinaes: da concepção à regulamentação**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4389#](http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4389#)>. Acesso em: 25 mar. 2014.

JACKSON, S.; BOHRER, J. Quality assurance in higher education: recent developments in the United Kingdom. **Research in Comparative and International Education**, Oxford, v. 5, n. 1, p. 77-87, 2010.

KANJI, G. K. Measurement of business excellence. **Total Quality Management**, [S. I.], v. 9, n. 7, p. 633-643, 1998.

\_\_\_\_\_; MALEK, A.; TAMBI, B. A. Total quality management in UK higher education institutions. **Total Quality Management**, [S. I.], v. 10, n. 1, p. 129-153, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0954412998126>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

KELLEY, C.; TONG, P.; CHOI, B.-J. A review of assessment of student learning programs at AACSB schools: A dean's perspective. **Journal of Education for Business**, [S. I.], v. 85, n. 5, p. 299-306, 2010.

KNUPFER, N.; MCLELLAN, H. **Descriptive research for educational communications and technology**. New York: Macmillan USA, 1996.

KUHN, C.; ZLATKIN-TROITSCHANSKAIA, O. **Assessment of competencies among university students and graduates: analyzing the state of research and perspectives**. Mainz: Johannes Gutenberg-University, 2011.

LUCAS, L. Academic resistance to quality assurance processes in higher education in the UK. **Policy and Society**, [S. I.], v. 33, n. 3, p. 215-224, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.09.006>>. Acesso em: 13 out. 2014.

MASSY, W. F. **Academic audit for accountability and improvement: achieving accountability in higher education - balancing public, academic and market demands**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

\_\_\_\_\_. Education quality audit as applied in Hong Kong. **Public Policy for Academic Quality**. [S. I.], p. 203-225, 2010.

\_\_\_\_\_. Teaching and Learning Quality-process Review: the Hong Kong programme. **Quality in Higher Education**, [S. I.], v. 3, n. 3, p. 249-262, 1997.

MELTZOFF, J. **Critical thinking about research: psychology and related fields**. Washington DC: American Psychological Association, 1998.

MOON, B. et al. **Applied concept mapping: capturing, analyzing, and organizing knowledge**. Boca Raton, Flórida: CRC Press Taylor & Francis Group, 2011.

NAZARKO, J.; ŠAPARAUSKAS, J. Application of dea method in efficiency evaluation of public higher education institutions. **Technological and Economic Development of Economy**, [S. I.], v. 20, n. 1, p. 25-44, 2014.

ORR, D.; HOVDHAUGEN, E. Second chance routes into higher education: Sweden, Norway and Germany compared. **International Journal of Lifelong Education**, [S. I.], v. 33, n. 1, p. 45-61, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/02601370.2013.873212>>. Acesso em: 10 out. 2014.

PEDROSA, R. H. L.; AMARAL, E.; KNOBEL, M. Assessing higher education learning outcomes in Brazil. **Higher Education Management and Policy**, [S. I.], v. 24, n. 2, p. 55-71, 2013.

PRINGLE, C.; MICHEL, M. Assessment Practices in AACSB-Accredited Business Schools. **Journal of Education for Business**, [S. I.], v. 82, n. 4, p. 202-211, 2007.

SCHWARTZMAN, S. Para além do SINAES. In: SIMPÓSIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 6., 2011, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, CE: 2011. Disponível em <[http://200.6.99.248/~bru487cl/files/2011\\_sinaes.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/2011_sinaes.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

THOMAS, R.; DAVIES, A. Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. **Organization Studies**, [S. l.], v. 26, n.5, p.683-706, 2005.

VERHINE, R., Dantas, L. M. V.; Soares, J. F. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, 291-310, 2006.

Investigadora da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)/Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)  
E-mail: [lmachado@cipes.up.pt](mailto:lmachado@cipes.up.pt)

**Universidade Federal do Maranhão - UFMA**  
Av. dos Portugueses, 1966 - Bacanga, São Luís/MA  
CEP: 65080-805

**Universidade do Minho - UMinho**  
Largo do Paço, 4704-553 Braga/Portugal

**Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES**  
Praça de Alvalade 6 - 5.º Frente, Lisboa - Portugal  
Caixa Postal: 1700-036

**Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior - CIPES**  
Rua 1º Dezembro, 399, Matosinhos, Matosinhos – Portugal  
Caixa Postal: 4450-227

## NOTAS

<sup>1</sup> Agradecimentos ao grupo de pesquisa *Research Center in Political Science and Administration (RCPSA)* da Universidade do Minho (UM)/Portugal ao qual o autor principal encontra-se vinculado como pesquisador.

<sup>2</sup> Importante destacar que existem iniciativas não obrigatórias que se encontram em fase de projeto piloto na Europa. Pode-se citar o projeto AHELO, da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) que segundo Harris (2009) tem aumentado o interesse no método de medir a realização do estudante, e levantado questões sobre o papel de testes padronizados, não só na medição, mas também no monitoramento e relato de padrões externos.

### **Cleber Augusto Pereira**

Contador  
Mestre em Engenharia de Eletricidade pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
Professor assistente da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
E-mail: [kcleber@gmail.com](mailto:kcleber@gmail.com)

### **Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo**

Administrador  
Doutor em Ph.D in Public Administration - University of Exeter  
Professor Associado com Agregação da Universidade do Minho (UMinho)  
E-mail: [jfilipe@eeg.uminho.pt](mailto:jfilipe@eeg.uminho.pt)

### **Maria de Lourdes Machado**

Economista  
Doutora em PhD Business Sciences, Minho University -Portugal