

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

GLADYS BEATRIZ BARREYRO

O discurso da qualidade da educação superior e seus
desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais.

São Paulo
2017

GLADYS BEATRIZ BARREYRO

O discurso da qualidade da educação superior e seus
desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais.

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo, como requisito parcial
para obtenção do Título de Livre Docente.

São Paulo,
2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

378 Barreyro, Gladys Beatriz
B274d O discurso da qualidade da educação superior e seus
desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais / Gladys
Beatriz Barreyro. São Paulo: s.n., 2017.
174 p. ils.; grafs.; anexos

Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Educação da Universidade
de São Paulo.

1. Ensino superior 2. Qualidade 3. Avaliação 4. Acreditação 5.
Rankings Universitários 6. Mercosul educativo 7. Ahelo 8. Enade 9.
Provão I. Título

GLADYS BEATRIZ BARREYRO

O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais.

Tese apresentada a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do Título de Livre Docente.

Aprovada em:.....

Banca examinadora:

Prof. Dr.....

Instituição:.....

Julgamento:..... Assinatura:.....

Para Silvia, María y Claudia

Para Carli

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Afrânio Catani, mais uma vez, por abrir a porta para fazer o doutorado na USP, onde esta história começou.

Ao Valdemar Sguissardi, “minha bibliografia” sobre educação superior que me permitiu ser co-autora e amiga, pelo apoio, orientações, discussões e leituras dos meus textos com uma disponibilidade comovente.

As minhas amigas e colegas Andréia Gouveia, Claisy Marinho, Marlise Polidori, e Cristina Carvalho, pela amizade pessoal e acadêmica apesar das distâncias geográficas...

Aos meus colegas uspianos da Each, pelo desafio de atuar e conviver numa “mini universidade” com colegas de todas as áreas de conhecimento, com tudo o que isso implica! Especialmente à Luciana Viviani, Rogério M. Siqueira, Valéria Cazetta, Thomas Haddad, Alessandro Soares e Bete Franco.

Aos meus colegas uspianos do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da USP pela confiança depositada para coordenar a Área de Concentração da Pós, especialmente à Maria Clara di Pierro, sempre solidária.

Aos colegas da rede Universitas/BR do GT 11 Educação Superior da ANPED, que os durante anos de pesquisas realizadas, constroem conhecimentos sobre a educação superior e, especialmente, ao Joãozinho.

Aos meus colegas do sub 3 Avaliação da Educação Superior da rede Universitas/BR pelas pesquisas desenvolvidas nesses últimos anos e as aprendizagens delas surgidas.

Ao José Carlos Rothen pelos anos de trabalho em parceria desbravando a Avaliação da Educação Superior brasileira.

Aos meus colegas e parceiros latinoamericanos: Enrique Martinez Larrechea, Javier Pablo Hermo e Silvana Lagoria, pelas pesquisas acerca do Mercosul.

À Susan Robertson e Roger Dale pela cálida recepção na Escola de Educação da *University of Bristol* e pela discussão desta tese quando era um projeto. À rede

de seus doutorandos que facilitaram a integração por meio das reuniões de “international food”, especialmente à Aliandra Barlette. Obrigada também a Alfredo, Mário e Ângelo que facilitaram o contato.

Ao Prof. Philip Altbach e ao pessoal do *Center for International Higher Education*, do *Boston College*, muito especialmente à Laura Rumbley e ao Ivan Pacheco, que me receberam para realização de estudos de pós-doutorado.

Aos meus orientandos, principalmente pelo desafio de orientá-los e pelas discussões compartilhadas acerca de nossa paixão acadêmica: a educação superior. Também pelas parcerias de pesquisa e escrita, especialmente à Gabriella de Camargo Hizume, ao Flávio Ferreira Batista, à Maria Flávia Batista Lima, à Camila Ikuta e a Jeinni Puziol.

Aos meus alunos, jovens com quem aprendo tanto acerca da vida no século XXI com meus desejos de um futuro feliz pelo qual terão que lutar.

Aos meus queridos filhos Luz e Fabrício cujas vidas desabrocham nesta sua segunda década e mostram trajetos e possibilidades tão diferentes dos meus.

Ao Héctor pelo seu exemplo de superação e passagem pelo inferno com coragem.

À CAPES, à FAPESP e ao CNPq pelos apoios recebidos que permitiram o desenvolvimento das pesquisas que embasam esta tese.

As pesquisas que originaram a tese receberam financiamento da FAPESP, do CNPQ e da CAPES

RESUMO

BARREYRO, G.B. O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais. 2017. 174 f. Tese (livre docência). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo.

A tese trata das políticas de educação superior, orientadas em torno da temática da qualidade, e de seus desdobramentos nas políticas de avaliação e acreditação deste nível de educação, entre 1980 e 2016. Seu objetivo é analisar os usos e performances do discurso da qualidade, examinando políticas (ou propostas) de avaliação da educação superior em diferentes âmbitos: global, regional e nacional. São estudados os processos de avaliação e de acreditação da educação superior, os *rankings* internacionais de universidades e a proposta de criação de uma prova global. Inclui-se nesta análise a participação das diversas instituições de governança global da educação na proposta e elaboração dessas políticas.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa bibliográfica, análise documental, e entrevistas mantidas com participantes na elaboração e/ou implementação das políticas e de *experts* na temática de educação superior.

Os resultados mostram o surgimento do Estado Avaliador, na década de 1980, desenvolvendo políticas de acreditação e/ou avaliação da educação superior que, embora inspiradas no modelo de acreditação estadunidense, apresentaram características próprias e estavam circunscritas aos Estados nacionais. Houve bastante influencia do Banco Mundial, inclusive com financiamento das políticas via empréstimos.

Após a implementação do Acordo Geral de Comercio de Serviços, em 1995, novas políticas surgem – *rankings* internacionais de universidades e uma proposta de criação de uma prova global – e novos atores intervêm: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Unesco, Agências, universidades, empresas e jornais. Mas, as políticas de acreditação continuaram, nas décadas seguintes, difundidas ao longo do planeta por redes de Agências de Acreditação e organismos internacionais, na forma de Guias e Diretrizes de boas práticas.

A pesquisa procurou explorar também as relações entre as escalas global, regional e global nos processos de acreditação desenvolvidos pelo Mercosul Educacional e nos processos de avaliação da educação superior brasileira. No primeiro caso, destaca-se a criação de uma Agência de Acreditação no Paraguai, derivada de sua participação nos processos mercosulinos, e no segundo, a criação de índices para avaliação da educação superior brasileira por influência do comparatismo internacional. Ainda, em nível nacional, evidenciam-se relações entre essas escalas no caso do Provão/Enade que contribuiu para a formulação da prova global *Ahelo*.

Palavras chave: Educação superior; qualidade; avaliação; acreditação; *rankings* universitários; Mercosul Educacional, *Ahelo*, Enade, Provão.

ABSTRACT

BARREYRO, G.B. The discourse of quality in higher education and its unfolding into global, regional and national policies. 2017. 174 f. Thesis (livre docência). School of Education. University of São Paulo.

This thesis attends to higher education policies oriented towards the theme of quality and their unfolding into evaluation and accreditation policies created between 1980 and 2016. Its objective is to analyse the uses and performances of the discourse of quality by looking into higher education quality policies (or proposals) in/from different scales: global, regional and national. The processes of higher education evaluation and accreditation, international rankings of universities, and the proposal for a global test are studied. The analysis comprises the role of different global governance institutions in education in proposing and elaborating those policies.

The methodological procedures applied were bibliographic research, documentary analysis and interviews with participants engaged in the development and/or implementation of the quality policies, as well as with experts in higher education.

Results show in what ways the emergence of the Evaluative State in the 1980's propelled the development of higher education accreditation and/or evaluation policies - which, even though inspired by the United States accreditation model, kept their particularities and were associated to the national States. There was a considerable influence by the World Bank, including through the financing of policy initiatives via loans.

After the implementation of the General Agreement on Tariffs and Trade in 1995, new policies emerged, such as the international rankings of universities and the planning for a global test. New actors intervened, for instance, the Organisation for Economic Co-operation and Development, Unesco, international agencies, universities, companies and newspapers. However, accreditation policies, for instance, continued to be promoted around the globe in the following decades by networks of accreditation agencies and, also, by international organisations in the format of good practice guidelines and codes.

The research also sought to explore the relationship between the global, regional and local scales in shaping both the *Mercosur* accreditation processes and the evaluation processes of higher education in Brazil. In the first case, it is highlighted the establishment of an Accreditation Agency in Paraguay as a consequence of the country's participation in the *Mercosur* accreditation processes. In the second, attention is given to the influence of international comparability in the development of national indicators for the evaluation of higher education in Brazil. What is more, at the national level, it is possible to observe the relationship between the aforementioned scales when analysing the contribution of the Provão/Enade to the development of the Ahelo global test.

Keywords: Higher education; quality; evaluation; accreditation; university rankings; *Mercosur Educativo*, Ahelo, Enade, Provão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Características das Agências Nacionais e/ou organismos de acreditação.....	110
Quadro 2 – Transformações ENC Provão/ENADE.....	140
Gráfico 1 –Matrículas na graduação. Brasil, 1980-2004.....	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Quantidade de cursos acreditados por país no Mexa.....	90
Tabela 2 – Cursos acreditados pelo Sistema Arcu-Sul (até 21 ago. 2017).....	109
Tabela 3– Quantidade de instituições de educação superior brasileira segundo organização acadêmica e categoria administrativa. Brasil. 2015.....	118
Tabela 4 - Matrículas na educação superior brasileira segundo organização acadêmica e categoria administrativa. Brasil. 2015.....	119

LISTA DE SIGLAS

ABET	Accreditation Board for Engineering and Technology
AGCS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
AHELO	Assessment of Higher Education Learning Outcomes
ANA	Agência Nacional de Acreditação
ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEAES	Agencia Nacional de Acreditación de la Educación Superior
ANASEM	Avaliação Seriada dos Estudantes de Medicina
APACET	Agencia para a promoção e a garantia da qualidade da educação terciária
ARCU-SUL	Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de acreditação de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados
BM	Banco Mundial
BASIS	Banco de Avaliadores do Sinais
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Superior
CANQATE	Rede da Zona do Caribe para a Garantia da Qualidade da Educação Superior
CCMAS	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEPES	Centro Europeu de Ensino Superior
CHEA	Council for Higher Education Accreditation
CIHE	Center for International Higher Education
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNE	Comitê Nacional de Avaliação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRES	Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior,
CNRS	Conselho Nacional de Pesquisa Científica
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CQAIE	Centre for Quality Assurance in International Education
CRC-EB	Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica
CRC-ES	Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior

CRC- ET	Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
EQAR	European Register for Quality Assurance Agencies
ESG	European Standards and Guidelines for Quality Assurance
ESU	European Students' Union
EUA -	European University Association
EURASHE	European Association of Institutions in Higher Education
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATE	Global Alliance for Transnational Education
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GIQAC	Global Initiative for Quality Assurance Capacity
GMC	Grupo Mercado Comum
GTEAE	Grupo de Trabalho de Especialistas em Avaliação e Acreditação da Educação Superior
IAUP	International Association of University Presidents
IES	Instituições de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos da Instituição
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira".
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação.
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile
MOOCS	Massive Open Online Courses
NEASC	New England Association of Schools and Colleges
OAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PISA	Programme for International Student Assessment
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
REUNI	Plano de Reestruturação das Universidades Federais
RIACES	Rede Iberoamericana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior
RME	Reuniões de Ministros de Educação
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SERES	Secretaria de Supervisão e Regulação da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Educação Superior
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UBA	Universidad de Buenos Aires
UDELAR	Universidad de la República
UNILA	Universidade da Integração Latinoamericana
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USDE	United States Department of Education
UNESCO	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1:.....	31
A EMERGÊNCIA DO DISCURSO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR : O ESTADO AVALIADOR.....	31
1.1. QUALIDADE, AVALIAÇÃO, ACREDITAÇÃO	31
1.1.QUALIDADE	31
1.1.2. AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO	35
1. 2 - DA QUALIDADE À AVALIAÇÃO/ACREDITAÇÃO	38
1.2.1. DA ACREDITAÇÃO ESTADUNIDENSE AO ESTADO AVALIADOR EUROPEU	42
1.2.2. O ESTADO AVALIADOR NA HOLANDA, NA FRANÇA E NA INGLATERRA.....	45
CAPÍTULO 2:.....	51
DO ESTADO AVALIADOR À QUALIDADE EM ESCALA GLOBAL	51
2.1. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM ESCALA GLOBAL..	53
2.1.1 - O ACREDITADOR GLOBAL	54
2.1.2. ACREDITAÇÃO REGIONAL	59
2.1.3.-DIRETRIZES E GUIAS	63
2.1.4. AGÊNCIAS E REDES.....	68
2.1.5. RANKINGS INTERNACIONAIS DE UNIVERSIDADES-	72
2.1.6. AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS DOS ESTUDANTES.....	75
CAPÍTULO 3:.....	81
A QUALIDADE EM ESCALA REGIONAL: A ACREDITAÇÃO NO MERCOSUL.....	81
3. 1. CRIAÇÃO DO MERCOSUL	81
3.2. A EDUCAÇÃO NO MERCOSUL.....	85
3.2.1. SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MERCOSUL.....	87
3.2.2. A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS-PARTES NA ACREDITAÇÃO MERCOSUL.....	92
3.2.2.1.Argentina.....	93
3.2.2.2. Paraguai	95
3.2.2.3. Uruguai.....	98
3.2.2.4. Brasil.....	101
3.2.2.5.Cursos Acreditados.....	108
3.2.2.6. Órgãos de Acreditação.....	109

CAPITULO 4:.....	115
A QUALIDADE EM ESCALA NACIONAL: A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	115
4. 1. INTRODUÇÃO.....	115
4.1.1.A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM NÚMEROS.....	117
4.2. ACREDITAÇÃO/AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	119
4.2.1. AVALIAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO.....	120
4.2.2. AS POLÍTICAS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA GRADUAÇÃO.....	123
4.3. PRIMEIRA POLÍTICA	126
4.4. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FHC E A CRIAÇÃO DO PROVÃO	128
4.5. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEF E O SINAES.....	133
4.5.1. O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)	136
4.5.2.AGENTES DA AVALIAÇÃO	142
4.5.3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS.....	159
ANEXOS.....	175

INTRODUÇÃO

Esta tese foi escrita para satisfazer um dos requisitos de Concurso de Livre-Docência na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Edital FEUSP nº 047/2017). Com ela pretende-se recuperar, ampliar e analisar alguns aspectos de pesquisas realizadas, de 2003 a 2016, acerca de políticas de educação superior centradas na questão da qualidade desse nível de educação.

O estudo que esta tese comporta enquadra-se na linha de Política Educacional da subárea de Planejamento e Avaliação Educacional, da área de Educação.¹

A política educacional é considerada um campo teórico (TELLO, 2015), que inclui os processos de implementação das políticas em exame. Esse campo teórico de estudos da política educacional surgiu em meados do século XX e está ainda em processo de consolidação no mundo, na América Latina e no Brasil. Trata-se de um campo multidisciplinar, surgido das ciências sociais e políticas (TELLO, 2015), que se nutre de diversos posicionamentos, perspectivas e enfoques epistemológicos²; contudo, considero que é em sua interação com a educação que este campo melhor se define. Seu objeto de estudo são as políticas educacionais, por exemplo: as políticas de *curriculum*, de avaliação, de formação de professores, de educação básica, da educação infantil, fundamental e média, de educação superior, entre outras.

Estando esta pesquisa situada no campo da política educacional, é preciso explicitar o objeto desta tese, que consiste no estudo das políticas

¹ Segue-se aqui a classificação das áreas de conhecimento do CNPQ:
<http://www.cnpq.br/documents/10157/186158/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf>

² Contudo, a análise de políticas educacionais possui seus próprios referenciais teóricos, diferentes dos da análise de políticas públicas, derivados da ciência política. (MAINARDES, FERREIRA, TELLO, 2011).

educacionais de educação superior que, dentro destas, focaliza as políticas orientadas pela preocupação da qualidade – e seus desdobramentos como acreditação³ e avaliação – da educação superior.

Ele recupera, amplia e reanalisa resultados de questões derivadas da minha atuação profissional e das pesquisas realizadas em torno da temática da qualidade da educação superior e das políticas de avaliação e acreditação deste nível de educação entre 2003 e 2016. Tendo atuado, primeiro, como consultora no Ministério da Educação brasileiro, entre 2003 e 2005, para a implantação do Sistema Nacional da Educação Superior (Sinaes), uma vez feito concurso para professora em dedicação exclusiva na Universidade de São Paulo, foi a avaliação da educação superior a temática escolhida para pesquisa. Em um primeiro momento, de 2007 a 2009, me dediquei à pesquisa “Avaliação e Regulação da Educação Superior, concepções e atores”, que teve por foco as concepções de avaliação da educação superior, os embates de dois grupos de acadêmicos e as políticas surgidas nas décadas de 1990 e 2000: Paiub, Provão e Sinaes⁴. A pesquisa seguinte “Acreditação da Educação Superior no Mercosul: o papel do Brasil”, desenvolvida entre 2011 e 2013, levou-me a aprofundar a temática das políticas da qualidade, ao focar nos processos de acreditação que

³ Acreditação é um neologismo em português. No Brasil, começou a ser utilizado frequentemente, entre outras razões, devido à participação do país nos processos de acreditação ocorridos no Mercosul Educativo, para diferenciar este conceito dos processos nacionais de credenciamento, com os quais costuma ser confundido. O termo foi ocasionalmente usado para se referir a processos de credenciamento e recredenciamento durante a década de 1990. Também, apareceu na Proposta para uma política de avaliação da educação superior – pela qual uma Comissão Especial do Ministério da Educação (MEC) propunha a criação do Sistema Nacional de Educação Superior (MEC, 2004) – ao se mencionarem “avaliações periódicas de acreditação” (p. 130), mas não foi incorporado ao Sinaes efetivamente aprovado pela Lei 10861/04, utilizando-se neste somente o termo recredenciamento. O tema será tratado no Capítulo 1. Para análise complementar dos usos dos termos acreditação e credenciamento, ver Hizume (2013).

⁴ Esta pesquisa teve apoio da Fapesp e realizou-se em parceria com o prof. Dr. José Carlos Rothen, da UFSCar.

aconteciam e acontecem no âmbito do Mercosul Educacional, divorciados dos nacionais e pouco estudados nos seus aspectos empíricos no Brasil⁵.

Finalmente, a pesquisa “Internacionalização da Educação Superior e Qualidade: Perspectivas em Acreditação Internacional”, desenvolvida entre 2014 2015⁶, permitiu-me conhecer a questão a partir de uma perspectiva internacional, aprofundando o conhecimento das políticas e tentativas de ações internacionais relativas à qualidade deste nível de educação⁷.

Embora, desde a década de 1990, a bibliografia da área recupere as influências das instituições de governança global (tais como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc.) e de outras que eu mesma já havia utilizado por ocasião da minha tese de doutorado, a intenção da elaboração desta tese de livre docência levou-me a retomar a questão encontrando, no referencial utilizado por Roger Dale e Susan Robertson, adequadas ferramentas para análise da temática, em uma releitura de aspectos das duas primeiras pesquisas acima mencionadas e de resultados da última. Apesar de cronologicamente as pesquisas realizadas terem ido do nacional ao global, esta tese fará o percurso inverso: irá do global ao regional e nacional, em razão da reelaboração analítica já mencionada.

São examinadas, então, algumas das políticas ou tentativas derivadas do discurso da preocupação pela garantia de qualidade da educação superior, que

⁵ A pesquisa que coordenei contou com apoio do CNPq. Dela participou a então mestrandona, atual doutoranda e professora da Unioeste, Gabriella de Camargo Hizume e o então estudante de graduação e agora mestrando Lauro Victor Nunes.

⁶ A pesquisa contou com apoio da Capes na modalidade Estágio Sênior.

⁷ Contudo, foi também no âmbito da pesquisa “Avaliação, expansão e qualidade da Educação Superior no século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período Pós-SINAES 2004/2012”, coordenada por José Carlos Rothen – em que participei como membro da rede Universitas/Br do GT 11 Políticas de Educação Superior da Anped – que desenvolveu estudos sobre o conceito de qualidade, que pude também fazer aprofundamentos conceituais sobre a questão.

tem surgido na escala global, na escala regional (acreditação Mercosul) e na escala nacional (Brasil).

O estudo comprehende o período 1980-2016 que leva em conta o surgimento do Estado Avaliador, na década de 1980, na Europa e o possível término de um ciclo político com as mudanças ocorridas no mundo em 2016 (saída da Inglaterra da União Europeia, novos governos nas Américas e no Brasil).

O objetivo desta tese, então, é de analisar os usos e performances do discurso da qualidade, examinando políticas (ou propostas) de avaliação da educação superior em diferentes âmbitos: global, regional e nacional. São especialmente considerados os processos de avaliação e acreditação da educação superior.

Parte-se da premissa de que a preocupação com a qualidade gera diversas políticas (ou projetos de políticas) na educação superior: avaliação, acreditação, *rankings* e provas globais que vão sendo criadas e recriadas nas diversas escalas – globais, regionais e nacionais – em que adquirem diversas características. Contudo, não se examinam aqui as políticas regional e nacional a partir de determinismos ou hierarquias – do global para o nacional – mas a partir das interações entre esses diversos espaços.

Também não se trata de focar nos discursos para detectar concepções de qualidade nem de utilizar o referencial da análise do discurso da qualidade, pois o foco são as políticas que gera esse discurso e não o discurso em si mesmo.

Procura-se destacar tanto a influência das diversas instituições de governança global da educação na elaboração de políticas quanto a participação destas na apropriação e recriação de políticas relacionadas com a qualidade.

Pretende-se responder às seguintes perguntas:

Em que espaços e escalas é usado o discurso da qualidade? Em que conjunturas econômico-políticas? Que políticas gera? Quais são os atores principais que criam e/ou fazem uso dessas políticas? Para que e por que é usado este discurso? Que processos desencadeia e que resultados (efeitos) produz?

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Dentre os possíveis referenciais teórico-metodológicos do campo da política educacional, aqui será utilizado o do desenvolvimento sobre governança multiescalar, utilizado por Roger Dale e Susan Robertson, por ser apropriado ao escopo desta pesquisa, isto é, ao permitir analisar as políticas centradas na qualidade da educação superior em diferentes escalas e sem determinismos hierárquicos.

Roger Dale questionou a utilização do conceito de Estado-nação⁸ como base de análise no estudo das políticas educacionais, após a emergência da globalização neoliberal de finais do século XX. Postula a necessidade de não pressupor a homogeneidade dos Estados-nação⁹, pois neles a educação também se organiza de formas heterogêneas em seu interior, havendo sistemas e subsistemas mais ou menos descentralizados, organizações unitárias ou federais e até sub-regionais, com diversos níveis de autonomia, o que é mascarado pelo nacionalismo metodológico que considera todos os Estados como iguais. Isto se deve ao fato que, para o autor, a educação continua a ser analisada com ferramentas da modernidade, como uma questão nacional,

⁸ Dale o chama de nacionalismo metodológico. Preferi usar Estado-nação por considerar que a expressão reflete mais claramente o conceito em português do Brasil.

⁹ Segundo o autor, isto se deve à influência das teorias da modernização e do desenvolvimento econômico que consideram que é a partir do Estado que se constroem as nações (DALE, 2005, p. 126)

própria dos sistemas educacionais nacionais, e isto não permite analisar a educação após a globalização.

Ao discorrer acerca do nacionalismo metodológico, também identifica o uso dos conceitos de transnacional (entre nações, além das nações) e de internacional (entre nações) que assumem o nível nacional como base e referem-se ao que acontece entre ou além das nações. Mas, distingue o supranacional (acima das nações) e o diferencia e define como um nível em que não há uma possível redução ao nacional e é próprio da globalização:

By contrast, the concept supranational (literally above nations) denotes a separate, distinct and non-reducible level or scale of activity from the national (see Dale, 2000). The non-reducibility of 'interventions' or 'policies' to the activities or interests of any particular nation-state that is implied by the term supranational is one of the characteristics that most clearly defines the qualitative difference between it and trans- or international, and that indicates a key element of what is to be understood by globalisation. (DALE, 2005, p.125)¹⁰.

A política supranacional implica uma outra escala, diferente, que não se reduz à soma dos interesses dos estados membros. (DALE, 2005, p. 125).

Contudo, os Estados-nação continuam a ter poder e influência, mas de modo diferente, pois ainda que as decisões continuem sendo nacionais, assim como os modelos de educação e os sistemas, não significa que seja nele que se encontra o poder sobre as decisões, já que “existem provas claras de esforços para desenvolver novas formas e modelos de ‘educação’ supranacionais que buscam conscientemente solapar e reconfigurar as formas nacionais de educação existentes...” (DALE, 2009, p. 3-4).

¹⁰ Essa e todas as versões do inglês e do espanhol nesta tese são da autora. Em contraste, o conceito de supranacional (literalmente acima das nações) denota um nível ou escala de atividade do nacional, separado, distinto e não redutível (ver Dale, 2000). A não redutibilidade de "intervenções" ou "políticas" para as atividades ou interesses de qualquer Estado-nação particular que está implícita no termo supranacional é uma das características que definem mais claramente a diferença qualitativa entre supra e trans ou inter-nacional, e isso indica um elemento-chave do que deve ser entendido por globalização.

Dale também questiona o uso do conceito de Estado no estudo de políticas educacionais comparadas, no que ele denomina de estatismo metodológico, em que ao Estado é atribuída toda a atividade de governo, entendimento que deriva do Estado de Bem-Estar do pós-guerra européia, que tinha ampla intervenção na economia e assegurava proteção social, atuando mormente sozinho e mediante políticas (DALE, 2015). Estas ideias permanecem nas pesquisas sobre políticas educacionais na globalização e, para ele, não correspondem ao papel do Estado. Então, propõe focar as pesquisas nos estudos sobre a governança em vez de fazê-lo sobre o Estado. Ele entende por governança a

[...] 'coordination of the coordination' of the work of governing,[...] at a national level. This concept of governance rests on the assumption that the work of governing can be broken down into independent sets of activities, and that these activities need not all be performed by the state. In the case of education, the activities of governing might be broken down into funding, provision, ownership and regulation, and these activities might be carried out by the market, the community or the household as well as by the state
 (DALE, 2005, p.)¹¹.

Isto não implica, para o autor, em diminuir a importância do Estado, pois é necessário investigar “*what forms of governance (as 'the coordination of coordination') are in place where, and why, and what is the place and role of the state within them*”. Porque o papel do Estado é o de coordenar e determinar “*what, by whom and under what conditions government will be accomplished*” (DALE, 2005, p. 129)¹².

Mais:

¹¹ [...] coordenação da coordenação do trabalho de governar [...] no nível nacional. Este conceito de governança está baseado no pressuposto de que o trabalho de governar a educação pode ser dividido em conjuntos independentes de atividades e que elas não precisam ser realizadas pelo Estado. No caso da educação, as atividades de governança podem ser divididas em financiamento, oferta, propriedade e regulação, e essas atividades podem ser desenvolvidas pelo mercado, a comunidade, e as famílias, tanto como pelo Estado.

¹² “que formas de governança (entendidas como “coordenação da coordenação”) estão em vigor, onde e por que e qual o lugar e o papel do Estado dentro deles” [...] “que, por quem e sob quais condições o governo será realizado”.

... não deveríamos partir do princípio de que os Estados nacionais e os governos não vão desempenhar papel algum: vão necessariamente estar envolvidos na interpretação e na tradução das consequências das ‘regras’ modeladoras das organizações internacionais, em formas e prioridades nacionalmente apropriadas. (DALE, 2009 p, 112)

Também o Estado “continua sendo coordenador em último recurso e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham” (DALE, 2010, p. 1106)

Assim, visando evitar os vieses do nacionalismo metodológico e do estatismo metodológico, a governança da educação na globalização pode ser analisada considerando três dimensões: escalas, atividades e instituições.

As escalas não estão limitadas nem ao nacional nem ao Estado e incluem desde o local até o global, embora não sejam hierárquicas (DALE, 2010). A relação entre as escalas supranacional e nacional não são um jogo de soma zero, portanto, há divisão escalar do trabalho entre as escalas.

Uma operação de re-escala (ROBERTSON; DALE, 2015a), por exemplo, irá introduzir uma política rejeitada, numa escala, para outra em que isto é factível. Por exemplo, da escala nacional à escala regional ou da nacional a subnacional ou local.

As atividades que são mutuamente excludentes são as de financiamento, oferta, propriedade e regulação e podem ser desempenhadas por diversos agentes (mercado, comunidade, lar, etc.), não somente pelo Estado.

Quanto às instituições, na governança multiescalar, também adquirem importância outros atores, além dos Estados Nacionais e seus órgãos. Assim, instituições internacionais financeiras (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), organizações internacionais (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Unesco), Fundações, Empresas, consultores e Organizações Não Governamentais, participam da governança da

educação que, como foi dito, não depende apenas do Estado, embora este continue sendo importante. (ROBERTSON; DALE, 2015b).

Deve-se destacar, neste estudo, a importância da região como parte da governança escalar da educação superior, considerando que a União Europeia passou a ser o modelo regional ideal em que se pensa a educação (DALE, 2009; ROBERTSON; DALE, 2017), apesar de o Processo de Bolonha incluir mais países além dos membros da União Europeia.

A região pode ser considerada como uma escala na que alguns problemas educativos, que na escala nacional não são resolvidos ou colocados, passam a serem localizados na escala regional visando a sua resolução. (DALE, 2009; VERGER; HERMO, 2010). Para Verger e Hermo, os processos regionais começam voluntariamente pelos países membros, enquanto que os processos globais tendem a gerar resistências, pois são percebidos (especialmente pelos países do sul) como imposições dos países desenvolvidos ou de organizações internacionais.

Robertson e Dale (2017) consideram que os projetos regionais de educação superior não são apenas educacionais, pois envolvem questões econômicas, políticas e culturais, constituindo-se, assim, em projetos de governança em escala regional.

As regiões, suas relações e significados sociais são tanto resultados como motores de mudanças estruturais: são programas e projetos político-econômicos que desencadeiam processos instituídos para envolver a educação superior na construção de economias de conhecimento regionais e globais. (ROBERTSON, DALE, 2017).

Para os autores, há diversas formas em que os projetos regionais de educação superior se apresentam, seja envolvendo todo o setor da educação superior, seja desenvolvendo projetos interinstitucionais e outras formas. Assim como, não somente as instituições de educação superior, mas também

organizações internacionais, empresas, associações de estudantes e ONGs participam nessas formas de regionalismo.

Os autores alertam que não existe uma única abordagem do regionalismo porque as regiões apresentam regionalismos variados derivados de diversas interações sociais, espaciais, estruturais e temporais.

Consideramos ainda que, nesta pesquisa, é necessário incluir as redes como uma das formas de governança multiescalar, pois permitem a divulgação e adoção de algumas políticas, como será mostrado neste estudo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nas pesquisas realizadas e que compõem a base desta tese, foram utilizados procedimentos de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas.

As entrevistas foram semiestruturadas e realizadas com: a) acadêmicos especializados em educação superior em nível global; b) participantes da elaboração e implantação de políticas de acreditação e avaliação da educação superior em escala regional (Mercosul); c) participantes da elaboração e implantação de políticas em escala nacional (Brasil); e d) pessoa-chave que participou da elaboração de políticas na escala regional europeia.

Os acadêmicos entrevistados foram Philip Albach (Ex-Diretor e Fundador do *Center for International Higher Education – CIHE*, do Boston College); Hans de Witt (*expert* em Internacionalização da Educação Superior e atual diretor do *CIHE*), Stamenka Uvalic-Trumbic (Ex- Chefe da Seção de Educação Superior da Unesco e *expert* em acreditação da educação superior, é atualmente assessora do Grupo Internacional do *Council for Higher Education Accreditation –CHEA*), Bárbara Brittingham (Membro do *New England Association*

of Schools and Colleges – NEASC, uma das Agências de Acreditação Regional dos Estados Unidos) e Dirk Van Damme do Center for Educational Research and Innovation da OECD.¹³.

Os entrevistados no Mercosul foram participantes dos processos desenvolvidos na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai¹⁴ e cujos nomes foram extraídos da leitura e análise de Atas da Comissão Coordenadora Regional de Educação Superior, nas quais constavam os nomes dos participantes e foram escolhidos os mais frequentes. Suas informações foram cruciais para poder entender o desenvolvimento desses processos, pois no momento da pesquisa (2012-2014) não havia praticamente publicações sobre o assunto que tratassem da elaboração da política e de sua implementação. Foi uma decisão de pesquisa a não identificação desses participantes para permitir a fluência de informações¹⁵.

Também, foram realizadas entrevistas com pessoas que intervieram na elaboração e implementação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil, no âmbito da pesquisa “Avaliação e regulação da educação superior: instituições e atores”, realizada entre 2007 e 2009, com apoio da Fapesp, em colaboração com José Carlos Rothen, professor doutor da Universidade Federal

¹³ As entrevistas foram realizadas durante o estágio pós-doutoral no exterior, no Boston College, CIHE, com apoio da Capes.

¹⁴ Foram entrevistados: 1) da Argentina: Ex-presidente da Coneau (professor universitário UBA); Membro da CONEAU, Coordenadora da área de Internacionalização do Ministério da Educação (professora universitária UBA), Assessor do Ministério da Educação para o Mercosul (professor universitário UBA) e Assessor do Ministério da Educação para o Mercosul (ex-professor universitário); 2) do Uruguai: Diretor de Educação do Ministério de Educação e Cultura (professor universitário, diretor de Faculdade de educação de instituição privada), Membro da comissão *Ad Hoc* de acreditação para o Mercosul (Assessor de Vice-Reitoria de instituição privada e professor universitário), Membro da comissão *Ad Hoc* de acreditação para o Mercosul e Professor de instituição privada (Comisión de Relaciones Internacionales da Universidad de la República); 3) do Paraguai: Membro da ANEAES, Professora de universidade privada, Representante do Ministério da Educação; e 4) do Brasil: dois Funcionários do Itamaraty, Membro da Conaes (professor universitário), Membro da Conaes (professor universitário), Assessoria internacional, SESu/MEC.

¹⁵ Participou da realização de algumas das entrevistas a professora da Unioeste, Gabriella de Camargo Hizume. A pesquisa teve apoio do CNPq.

de São Carlos. Essas pessoas participaram da história da avaliação da educação superior no Brasil e foram identificadas, pois foi a importância de sua trajetória que as fez defensoras, proponentes e/ou partícipes de comissões que criaram as políticas e/ou ocuparam cargos que as viabilizaram na prática¹⁶.

Como professora visitante na *University of Bristol*, no primeiro semestre de 2016, entrevistei uma pessoa-chave (TAYLOR, BOGDAN, 1984) que tinha participado dos processos de acreditação, no processo de Bolonha, como membro da União de Estudantes Europeus (*SEU – European Students Union*), e também trabalhado na acreditação da educação superior em nível nacional em seu país e que confirmou interpretações advindas de análise de documentos.

O texto apresenta análises realizadas a partir do cruzamento das fontes bibliográficas e documentais e das informações advindas das entrevistas.

ESTRUTURA DA TESE

O texto conta, além dessa introdução em que sinteticamente foram expostos o objeto, objetivo e referenciais teórico-metodológicos, de quatro capítulos. Nesses capítulos, os resultados das pesquisas aparecem em ordem diferente da cronologia de realização das mesmas, isto por razões didáticas.

O primeiro capítulo trata da emergência do discurso da qualidade e do surgimento do Estado Avaliador na década de 1980. O segundo, da ressignificação feita no século XXI, após a liberação do comércio de serviços e das tentativas de criar políticas globais de educação superior, guiadas pela ideia de garantia de qualidade.

O terceiro capítulo foca no estudo e análise da experiência regional que, guiada pelo discurso da qualidade, criou políticas de acreditação da educação

¹⁶ Foram entrevistados José Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Denise Leite, Hélgio Trindade, Nelson Cardoso Amaral, Cristóvam Buarque, Francisco de Assis Palharini, Maria Amélia Sabbag Zainko, Orlando Pilatti, Simon Schwartzman, Eunice Durham, Paulo Renato Souza, Maria Helena Guimarães Castro e Jocimar Arcângelo.

superior no Cone-Sul da América do Sul. Trata-se dos processos que o Mercosul vem desenvolvendo desde os anos 2000: o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (Mexa) e o Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de acreditação de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados (Arcu-Sul).

O quarto capítulo analisa as políticas de educação superior referenciadas no discurso da qualidade e que foram desenvolvidas no Brasil desde os anos 1980: Paiub, Provão e, especialmente, do Sistema Nacional de Educação Superior (Sinaes).

A tese encerra-se com a exposição das considerações finais e futuros rumos de pesquisa.

CAPÍTULO 1:

A EMERGÊNCIA DO DISCURSO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR : O ESTADO AVALIADOR

1.1. QUALIDADE, AVALIAÇÃO, ACREDITAÇÃO

1.1.QUALIDADE

Tratar de qualidade da educação e da educação superior implica, antes de tudo, tentar definir um termo polissêmico que adquire significações diferentes conforme as épocas e os contextos em que é utilizado.

Segundo Harvey e Green (1993, p. 10), qualidade possui diferentes significados para pessoas diferentes e, ainda, pode estar relacionada com processos ou com resultados. Para estes autores, existem diferentes formas de definir qualidade, em educação, que podem sintetizar-se em cinco categorias interrelacionadas. Assim, “*Quality can be viewed as exception, as perfection (or consistency), as fitness for purpose, as value for money and as transformative.*”¹⁷. (HARVEY; GREEN,1993. p. 10).

Em pesquisa recente sobre concepções de qualidade da educação superior¹⁸, verifica-se que ela aparece geralmente ligada a algum aspecto desta, como: a) avaliação em nível de sistemas, instituições, cursos ou aprendizagem; b) gestão, eficiência, eficácia e processos na educação superior; c) produtividade, empregabilidade e outros valores de mercado; d) métodos de

¹⁷“A qualidade pode ser entendida como exceção, como perfeição [ou excelência], como adequação a um fim, como valor monetário ou como transformação”.

¹⁸ Uma das fases da pesquisa “Avaliação, expansão e qualidade da Educação Superior no século XXI: uma análise sobre o conceito de qualidade nos cursos de graduação no período Pós-SINAES”, desenvolvida entre 2013 e 2017, por membros do sub-grupo 3, da rede *Universitas/Br*, com auxílio do CNPq consistiu na análise das concepções de qualidade em periódicos nacionais. A nossa equipe realizou o levantamento e análise dos artigos publicados na *Revista Avaliação da Educação Superior* entre 2004 e 2012 (BARREYRO, IKUTA, PEDRUCCI, 2017).

comparação e hierarquização, tais como indicadores, padrões, *standards*; e e) construção social e pertinência (qualidade de acordo com o contexto, a missão, o objetivo, etc.). (BARREYRO, IKUTA, PEDRUCCI, 2017)

Contudo, verifica-se em diversos textos (DIAS SOBRINHO, 2012; GINKEN; DIAS, 2006) a prevalência de duas concepções: 1) a que postula uma definição universal do que é qualidade a partir de *standards* ou indicadores e que foca nos resultados, considerando que seriam objetivos e está relacionada com o uso de procedimentos quantitativos; e 2) a que a considera uma construção social e dinâmica que estaria referenciada na concepção e em valores da educação superior e/ou da missão de cada instituição na qual seja privilegiada a adequação ao contexto e a relevância social, a chamada pertinência da educação superior. Esta está relacionada com o uso de procedimentos qualitativos. Por ser a qualidade uma construção social, é dinâmica e precisa do envolvimento da comunidade educativa, de autoridades setoriais e da sociedade. A ela, também, estão envolvidos valores éticos e políticos.

A Conferência Mundial sobre Educação Superior, em 1998, incluiu na sua Declaração Final uma definição de qualidade e de sua avaliação que une as duas concepções antes sintetizadas:

A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Uma auto-avaliação interna transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais específicos. Os

protagonistas devem ser parte integrante do processo de avaliação institucional. (UNESCO, 1998, art. 11a)¹⁹

Mas, a qualidade possui diferentes significados segundo os atores interessados. Assim:

Para los académicos se refiere a los saberes; para los empleadores a competencias; para los estudiantes a la empleabilidad; para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes; para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano. (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007, p. 41).

A questão da qualidade da educação superior emergiu fortemente na década de 1980, mas isso não significa que não tinha sido considerada importante até esse momento. Com efeito, Neave (2001) assinala que o notório de sua irrupção na administração da educação naquele momento radica em que ela tem sido centrada no “*ámbito interno: o sea, en las dimensiones de evaluación, los procedimientos y los mecanismos que permitiesen la realización de la calidad tal como la entiende la administración central*”²⁰. (p. 159). Para o autor, até então os mecanismos para assegurar a qualidade, na Europa ocidental, estavam baseados em um grau de confiança na capacidade dos acadêmicos para definir a excelência e que esta responderia às necessidades dos Estados Nacionais que, até então, eram fornecer graduados à administração pública e, em menor medida, ao setor privado²¹.

Stubrin (2005) também analisa as formas do tratamento da qualidade, prévias à década de 1980, que chama de mecanismos nacionais de garantia

¹⁹A qualidade e suas diferentes concepções poderiam constituir uma tese *per se*, mas não é o objetivo deste estudo em que se pretende analisar políticas de avaliação fundamentadas na sua necessidade, melhoria, etc.

²⁰[...]“âmbito interno: ou seja, nas dimensões de avaliação, os procedimentos e os mecanismos que permitissem a realização da qualidade tal como a entende a administração central”

²¹Neave (2001) estuda a educação superior na Europa ocidental e explica a história da garantia de qualidade e das certificações desde as instituições medievais e descreve as variações país a país: os exames de Estado e os diplomas acadêmicos. Analisa como em alguns países os títulos universitários públicos têm caráter de diplomas nacionais e, em outros, não.

pública da qualidade e distingue duas formas existentes: 1) a avaliação e a acreditação de instituições e cursos, próprias de países cuja matriz é centrada na sociedade, como Estados Unidos e Inglaterra; e 2) a autorização e reconhecimento estatal de instituições e titulações acadêmicas, com prazo indefinido, própria de países cuja organização está centrada no Estado. Neste caso, as instituições aplicavam os currículos nacionais aos cursos e os professores eram funcionários públicos.

Para Stubrin (op. cit.), a partir de um dado momento, esses mecanismos começaram a ser recriados em sistemas com matrizes diferentes. Então, numa matriz estadocêntrica, se criaram agências, como na França (caso que será tratado nesse capítulo), e, numa estrutura sociocêntrica, foi incluído certo controle estatal, como nos Estados Unidos (que será também apresentado à frente).

Neave (op. cit.) situa essas mudanças quanto à garantia da qualidade e a emergência da avaliação e da acreditação em relação com questões como: a) a massificação da educação superior europeia, que quase se universalizou na década de 1970, formando pessoas em quantidade que excedia à demanda do setor público; b) a adaptação da educação superior à economia de mercado e ao desenvolvimento de novas tecnologias, reorientando seus egressos para o setor privado; c) a ansiedade dos governos por reduzir o gasto público; d) a transferência de técnicas de avaliação advindas da indústria, como a qualidade total; e e) a ênfase no discurso da qualidade, em momento de deterioração das condições de trabalho e de estudo (aumento da relação alunos/professor e diminuição de bolsas para estudantes).

Stubrin (op. cit.) relaciona o fato com a crescente internacionalização da educação superior, especialmente a transnacional.

1.1.2. AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO

A avaliação da educação é um campo teórico multidisciplinar que surgiu derivado da psicologia e que começou a definir-se ao final do século XIX, tendo passado por várias fases durante o século XX, desenvolvendo diversos enfoques e perspectivas, assim como diferentes paradigmas²². Conforme House (1998) a avaliação passou de uma predominância dos enfoques quantitativos baseados em testes estandardizados e com grupos de controle ao aceite de métodos qualitativos, verificando-se também o uso de ambos os métodos. (HOUSE, 1992).

Filosóficamente, los evaluadores dejaron de creer que su disciplina era una disciplina neutral y asumieron que su práctica implicaba promover los valores e intereses de unos grupos sobre otros [...] Políticamente, por último, se movieron de una esfera en la que se concebían a sí mismos como técnicos expertos opuestos a los males de la política, a otra en la que ahora admiten, francamente, que la evaluación misma es una actividad con efectos e implicaciones políticos.²³ (HOUSE, 1992, p. 53).

Parece haver certo consenso em definir avaliação relacionada-a emissão de juízos de valor. Avaliar é atribuir valor a um objeto (SCRIVEN, 1991) ou emitir um julgamento sobre algo e, por estar relacionada com a produção de juízos de valor, envolve questões ético-políticas, às vezes travestidas de técnicas.

A avaliação pode ser definida pelas suas funções, seus objetivos, seus usos e os agentes que a realizam.

²² Ver DIAS SOBRINHO (2003) e SILVA (2016), entre outros, que recuperam a história, os períodos e os paradigmas da avaliação, especialmente, na educação superior.

²³ Filosoficamente, os avaliadores deixaram de acreditar que a sua disciplina era neutra e assumiram que sua prática implicava em promover os valores e interesses de uns grupos em detrimento de outros. [...] Políticamente, ao final, deslocaram-se de uma esfera em que se consideravam como técnicos experts, opostos a política para outra em que admitem, francamente, que a avaliação mesma é uma atividade com efeitos e implicações políticas.

Como diversos paradigmas epistemológicos fundamentam a avaliação, ela pode cumprir funções diferentes em concordância com o sistema de valores em que se insere. Assim, pode ser proativa ou retroativa. A primeira é formativa, pois pretende desenvolver e favorecer a melhoria daquilo que avalia. A segunda é somativa e se relaciona com a prestação de contas, utilizando-se de instrumentos de classificação e medida. (DIAS SOBRINHO, 2003). Essas diferenças podem observar-se na dicotomia avaliação democrática e avaliação como regulação (CONTERA, 2002).

A avaliação pode ter diversas finalidades, tais como: controlar o uso dos recursos públicos, favorecer e promover a concorrência, verificar a provisão privada de um bem público, promover a melhoria de qualidade dos serviços, garantir a qualidade para os usuários, prestar contas, distribuir recursos públicos, entre outros (RODRÍGUEZ GÓMEZ, 2004).

Para Dias Sobrinho (2004), na educação superior a avaliação será entendida de formas muito diferentes segundo o modo como a educação seja considerada: como bem de mercado ou como bem público. Nesta última perspectiva, ela permitiria repensar os objetivos, propor e implementar mudanças nas instituições e cursos e estabelecer compromissos com a sociedade (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007).

Quanto aos procedimentos, na avaliação da educação superior, há certo consenso quanto à necessidade de auto-avaliação, a ser realizada pela própria instituição, que será complementada por processos de avaliação externa.

Mas, existem diferenças entre avaliação e acreditação. Fernández Lamarra (2007) explica que a avaliação consiste num processo em nível institucional ou de cursos, mediante procedimentos internos e externos, em que se emitem juízos de valor sobre a qualidade.

Já a acreditação é um processo para fornecer certificação pública da qualidade de uma instituição, curso ou programa; trata-se de um controle legal e burocrático.

[...] acreditar é produzir um documento oficial, isto é, de fé pública, que certifica a qualidade de determinadas instituições e reconhece a legitimidade de seus atos e, de modo especial, garante oficial e publicamente a validade das titulações acadêmicas e habilitações profissionais, em escala nacional (DIAS SOBRINHO, 2011, p. 21)

Ela se caracteriza por ser realizada de forma externa à instituição, por agências do Estado ou privadas, que estabelecem os critérios e indicadores previamente.

Assim, avaliação e acreditação são processos próximos, mas diferentes. A avaliação é independente da acreditação, não precisa dela e não necessariamente a tem como o seu objetivo, mas a acreditação irá precisar da avaliação (MARQUES; MARQUINA, 1998), porque acreditação é:

[...] el proceso mediante el cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado que alcanza ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas. La acreditación es determinada mediante una evaluación inicial, seguida de otras periódicas. El propósito del proceso de acreditación consiste en proporcionar una evaluación profesional aceptable de la calidad de las instituciones educativas y de los programas y estimular el perfeccionamiento constante de dichos programas²⁴. (MARQUES; MARQUINA, 1998, p. 13).

Para Dias Sobrinho (2006,) elas são diferentes, pois a acreditação foca no controle e no asseguramento da qualidade, e a avaliação está relacionada com a melhoria.

²⁴ “[...] o processo pelo qual uma agência ou associação legalmente responsável, outorga reconhecimento público a uma escola, instituto ou colégio, universidade ou programa especializado que cumpre com certos critérios educativos e classificações previamente estabelecidas. A acreditação é determinada por meio de uma avaliação inicial, seguida de outras, periódicas. O propósito do processo de acreditação consiste em proporcionar uma avaliação profissional aceitável da qualidade das instituições educativas e dos cursos e estimula o aperfeiçoamento constante de tais cursos”.

Uma das diferenças está no processo de autovaliação, necessário à avaliação para a melhoria, mas é substituído frequentemente por avaliações externas com finalidade de regulação e controle, globalizadas, estandardizadas e quantitativas (DIAS SOBRINHO, 2011).

1. 2 - DA QUALIDADE À AVALIAÇÃO/ACREDITAÇÃO

Como já foi adiantado, pode-se situar na década de 1980 do século passado o momento da emergência do discurso da qualidade da educação superior, embora, já desde os anos de 1970 se manifestasse a preocupação pela qualidade em âmbito internacional. Ela aparecia nos discursos associada ao reconhecimento de qualificações profissionais, vinculada à mobilidade de trabalhadores (profissionais) e estudantes e à exigência de comparabilidade para o reconhecimento de diplomas²⁵.

Mas, foi na década de 1980 que a preocupação pela garantia da qualidade da educação superior, em vez de iniciativas de reconhecimento de diplomas, gerou políticas de avaliação e/ou acreditação dos sistemas de educação superior. Essas políticas foram implantadas em nível nacional e estiveram destinadas especialmente à avaliação e/ou acreditação de instituições e/ou cursos, primeiramente, nos países desenvolvidos, especialmente os

²⁵ Registra-se a participação da Unesco promovendo convênios regionais e interregionais para o reconhecimento de diplomas, como o Convênio Regional de Reconhecimento de Estudos, Diplomas e Graus na América Latina e Caribe, em 1976, e a Convenção sobre o Reconhecimento de Estudos e Diplomas Relativos ao Ensino Superior nos Estados da Região Europa em 1979. Também promovidos pela Unesco, houve convênios similares nos Estados Árabes (1978), Estados Árabes e Estados Europeus do Mediterrâneo (1976) e Estados Africanos como o Convenio de Arusha (1981), que são um antecedente de outros convênios posteriores, atualizados e assinados no século XXI e que tratam da homologação de diplomas. (WELLS, 2014)

Na Europa, diversos convênios foram celebrados entre países da antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), depois Comunidade Econômica Europeia (1957), antecedentes prévios à Convenção de Lisboa, de 1997, que podem ser consultados em, por exemplo, Siebiger (2013).

europeus. Essas políticas em que os Estados nacionais foram protagonistas, constituiram o chamado Estado Avaliador. Assim, a discussão sobre a qualidade da educação superior gerou políticas estatais e envolveu os Estados nesses processos de avaliação.

O surgimento do Estado Avaliador naquela década de 1980 esteve ligado a governos neoconservadores e neoliberais que adotaram, no setor público, formas de gestão próprias do setor privado, enfatizando os resultados (ou produtos) da educação em detrimento dos processos. Esses governos, preocupados em diminuir os custos da educação e visando a criação de mecanismos de controle e responsabilização, precisavam da avaliação para definir objetivos que permitiram, posteriormente, elaborar indicadores para medir os resultados dos sistemas educativos nacionais. (AFONSO, 2000).

Assim, com a emergência das idéias neoliberais²⁶, no contexto da globalização, a avaliação veio contribuir com a diminuição das responsabilidades do Estado com a educação: “(...) a avaliação passou a servir de instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública”. (AFONSO, 2000, p. 51).

Ainda no âmbito das reformas que mudaram a relação entre Estado, Educação Superior e Universidades, nas últimas décadas do século passado, a avaliação tem sido uma das formas com que os Estados nacionais têm exercido uma política de recentralização para compensar a descentralização regional ou a autonomia institucional, previamente concedida. (KROSCH, 2001).

²⁶ Desenvolvi na minha tese de doutorado alguns aspectos da transformação do Estado de Bem Estar Social num Estado mínimo, neoliberal que diminuiu sua oferta e responsabilidade com a provisão direta de educação e saúde (BARREYRO, 2005). Existe inúmera bibliografia sobre Estado, Consenso de Washington, neoliberalismo e educação, internacional e nacional, amplamente divulgada nos estudos sobre políticas educacionais e nas teses e dissertações da área e, portanto, não considero necessário abordar aqui essas temáticas por serem muito conhecidas. Pode se consultar: ANDERSON (1996), DRAIBE (1993), GENTILI (1995) e LAURELL (1995), entre muitos outros.

Também Neave (2001) e Rama (2006) consideram que outro fator que contribuiu para o desenvolvimento do Estado Avaliador foi a transformação dos sistemas de Educação Superior de elite em sistemas de massa no período pós-Segunda Guerra Mundial, o que tensionou os padrões de qualidade.

O Estado Avaliador também surgiu dos questionamentos ao Estado devido à crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social e a consequente falta de recursos para a educação superior, assim como também o surgimento de novos valores como os de abertura ao mercado, a iniciativa individual e o sentido empresarial, e a competição entre os indivíduos, que se transferiram para a educação e a educação superior (BRUNNER, 1997).

Nessa década de 1980, houve ainda a emissão de documento do Banco Mundial (BM) que visava divulgar experiências de diversos países em apoio às teses por ele defendidas na sua proposta de reformas para a educação e para a educação superior.

Entre estas “teses” (del BM), se destacan: 1) la del mayor retorno social e individual de las inversiones en educación primaria que el de las inversiones en educación superior. (World Bank, 1986) 2) la de la Universidad de Investigación X Universidad de Enseñanza (World Bank, 1994) y 3) la de la ES como bien más privado que público (World Bank, 1998)²⁷. (SGUISSARDI; BARREYRO, 2016, grifos dos autores).

Os documentos do Banco Mundial defendem o incentivo à educação superior privada e à diversificação de fontes de financiamento da educação superior pública que, assim, ganharia mais autonomia. Em estreita ligação com isso, a acreditação é proposta e incentivada visando a qualidade e a competição entre as instituições. A acreditação é induzida, pois é uma das ações que o

²⁷ Entre essas “teses” (do BM), destacam-se: 1) a do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica do que os investimentos em educação superior. (World Bank, 1986) 2) a de a **Universidade de Pesquisa vs. Universidade de Ensino** (World Bank, 1994) e 3) a da ES como **bem mais privado do que público** (World Bank, 1998).

Banco considera passível de financiamento nos empréstimos que ele outorga aos países (WORLD BANK, 1994).

Esses documentos também recomendam a criação de órgãos como as Agências de Acreditação: “*Accreditation mechanisms can be framed by a governmental institution, an autonomous body created by higher education institutions themselves, or by the professionals in various sectors of the economy*”²⁸. (WORLD BANK, 1998, p.15) e também postulavam e aconselhavam procedimentos, tais como a elaboração de autoavaliação pelas instituições e de revisão externa por pares. (WORLD BANK, 1998.)²⁹.

Sintetizando, o surgimento do Estado Avaliador seria condicionado pela:

[...] revolución tecnológica, la emergencia de una así llamada autogestión, la descentralización junto con nuevos procesos, como la evaluación y el rendimiento de cuentas, orientados a garantizar la fe pública en la educación y en el mercado. De esta forma, el Estado se presta a desempeñar ahora otro papel. Más que prestador de servicios pareciera proponerse nuevas formas de regulación del sistema con las cuales garantizar la calidad de los servicios como una de sus tareas fundamentales.³⁰ (KROSCH, 2001, p. 12).

Mas, até o surgimento do Estado Avaliador, na década de 1980, existiam instrumentos de controle estatal das instituições públicas como os legais (leis, decretos, diretrizes) e as informações das instituições (gastos, matrículas, egressos etc.). Os governos neoconservadores e neoliberais e sua proposta de

²⁸ “Os procedimentos de acreditação podem ser executados por uma instituição governamental, um órgão autônomo criado pelas próprias instituições, ou por profissionais de vários setores da economia”.

²⁹ A influência do Banco Mundial na educação foi fartamente estudada durante e após a década de 1990. Consultar: De Tomasi, Warde e Haddad (1996), entre outros. Além dos próprios documentos do Banco (WORLD BANK, 1988, 1994, 1998 e 2000), pode se consultar Sguissardi, (2009) que faz uma exaustiva análise das propostas do Banco para a educação superior.

³⁰ [...] revolución tecnológica, a emérgencia de uma assim chamada autogestão, a descentralização com novos processos como a avaliação e a prestação de contas, orientados a garantir a fé pública na educação e no mercado. Desta forma, o Estado se presta a exercer um outro papel. Mais do que prestador de serviços pareceria se propor novas formas de regulação do sistema com as quais garantir a qualidade dos serviços como uma de suas tarefas fundamentais.

redução do gasto público levaram a que esse controle passasse a ser considerado como rotineiro, ineficiente, centralizador e burocrático, segundo suas críticas ao Estado, sendo necessário mudar, visando à eficiência e à qualidade, no momento em que o princípio regulador da educação superior passou a ser o mercado. Concomitantemente, a educação superior veio a ser considerada como geradora da mudança social e econômica e os governos passaram a identificá-la com as prioridades nacionais (NEAVE, 2001).

O chamado Estado Avaliador surgiu, assim, nos países ocidentais desenvolvidos, embasado em dois discursos: o europeu e o norteamericano. No primeiro, se legitimava a avaliação, especialmente institucional, como modernização política, ao se delegar responsabilidades e autonomia às instituições em detrimento do controle estatal e, no segundo, a modernização e a renovação econômicas foram utilizadas para justificar a diminuição da regulação estatal e a emergência da lógica de mercado na educação superior (NEAVE, 2001). Seguindo o primeiro discurso, o Estado Avaliador desenvolveu suas políticas na educação superior na França, Suécia e Bélgica, e, seguindo o segundo, o fez na Inglaterra e na Holanda.

Para Neave (2001), os Estados Nacionais demonstraram uma preocupação sob o discurso da qualidade, exigindo rendimentos e resultados, mas faziam o contrário deteriorando as condições de trabalho e estudo dos professores e alunos.

1.2.1. DA ACREDITAÇÃO ESTADUNIDENSE AO ESTADO AVALIADOR EUROPEU

A acreditação da educação superior surgiu nos Estados Unidos, ao final do século XIX, como uma forma de autorregulação das universidades que, como muitas outras instituições no país, tinham sido criadas, mormente, sem intervenção do Estado, ao longo do século XVIII (GASTON, 2014), de forma

diferente das europeias e latino-americanas da mesma época. No século XIX, algumas instituições foram fundadas em terras que o governo federal adjudicou para atividades culturais. Houve outras intervenções federais, após a Segunda Guerra Mundial e mais recentemente, no fornecimento de bolsas e empréstimos aos estudantes (MARQUINA, 2006),

A preocupação com a garantia da qualidade levou ao estabelecimento de processos de acreditação que se consolidaram no século XX.

A educação superior estadunidense é descentralizada, pois a educação é atribuição dos estados, segundo a Constituição do país. São eles que fornecem licenças para a outorga de graus acadêmicos (MARQUINA, 2006). Existem mais de 4.000 instituições, de diversas características e porte, e, como toda a educação superior, nos Estados Unidos, é paga – inclusive a estatal – há concorrência por alunos entre as instituições (BARREYRO; HIZUME, 2017a). Assim, atualmente, tanto as instituições quanto os cursos se submetem a processos de acreditação, não governamentais, de forma voluntária, para mostrar para o público e os potenciais estudantes e empregadores que a instituição ou o curso possui qualidade.

A acreditação é realizada por associações de instituições que constituem Agências que atuam em âmbito regional ou nacional. Elas não têm fins de lucro e são as mesmas instituições de educação superior que financiam os processos de acreditação. São cinco agências regionais, privadas, que atuam segundo zonas geográficas e que “acreditam” instituições (GASTON, 2014), além de uma diversidade de outras agências específicas. Dentre elas há, também, agências profissionais, ou seja, organizadas por profissão, e que “acreditam” cursos de uma determinada área, que precisam da acreditação para funcionar, como a *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET) para as engenharias e tecnologias. Esta Agência também “acredita” cursos de instituições de outros países, verificando-se aqui a atuação de uma Agência de Acreditação nacional

gerando efeitos em outra escala nacional. Transferem-se, assim, os critérios de qualidade internacionalmente.

Mas, em 1997 foi criado o *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) – Conselho de Acreditação da Educação Superior, cuja função é de meta-acreditação ao ser responsável por coordenar e reconhecer as agências que fazem as acreditações. O CHEA, que não possui fins de lucro, outorga legitimidade acadêmica às agências e é financiado pelas instituições que o integram. (BARREYRO; HIZUME, 2017a)³¹.

Também o Departamento de Educação (*US Department of Education* – USDE), instituição pública financiada pelo orçamento do Congresso Nacional, reconhece as agências, especialmente aquelas que “acreditam” instituições ou cursos que pleiteiam fundos federais (bolsas para estudantes e outros), pois, para solicitar esses fundos, é necessária a acreditação (BARREYRO; HIZUME, 2017a).

A inclusão aqui dessa breve descrição do sistema de acreditação estadunidense deve-se a duas razões. A primeira é o fato de ser inspiração para o desenvolvimento do Estado Avaliador na Europa e outros países, pois foi um modelo pioneiro. A segunda é que, embora não se possa dizer que esse sistema faça parte do Estado Avaliador, ele mesmo recebeu influência centralizadora com a criação do CHEA, sediado em Washington, e com a intervenção do Departamento de Educação do país, “meta-acreditando” agências e requerendo acreditação para pleitear fundos federais, o que mostra uma maior intervenção estatal na tradicional acreditação independente do país (MARQUINA, 2006; STUBRIN, 2005).

³¹ Segundo SANYAL e MARTIN (2006) havia 19 agências que acreditavam instituições e 72 que acreditavam cursos no país. O CHEA reconheceu oito comissões sub-regionais, quatro agências de acreditação religiosas, duas de cursos privados e 45 de cursos.

1.2.2. O ESTADO AVALIADOR NA HOLANDA, NA FRANÇA E NA INGLATERRA

Como foi dito, o discurso da qualidade na década de 1980 gerou transformações em vários países europeus que, em escala nacional, implantaram políticas de avaliação de suas universidades, como as da Holanda, França e Inglaterra, cujas políticas são analisadas a seguir³². Cabe assinalar que, na maior parte dos países europeus (a exceção é a Inglaterra), as universidades são públicas e com uma forte regulação estatal *ex-ante*. (MORA, 2005).

A Holanda, país cujas instituições são, mormente, públicas e recebem financiamento estatal em cerca de 90% (De WITT, 2005), aplicou, em 1985, um modelo que foi chamado de autorregulação, pelo qual as universidades elaboravam seu projeto de autoavaliação para ser desenvolvido em nível de departamento, faculdade e instituição, destinado a informar ao governo e à sociedade e visando à melhoria da qualidade. (BRUNNER, 1998). Em 1987, o governo introduziu o que foi chamado de controle remoto, em que se outorgava mais autonomia às instituições, mas elas deviam elaborar seus indicadores de desempenho e receberiam avaliação externa, em cada faculdade, por meio de um comitê externo. Esse comitê era organizado e composto por membros da Associação de Universidades Holandesas e da Associação de Centros de Educação Profissional Superior Holandeses que são chamados, em sua atuação no sistema de avaliação, de organismos intermediários. Ambas Associações desenvolveram protocolos e parâmetros para as avaliações internas e externas (De WITT, 2005). Eram os comitês e as associações quem elaboravam os pareceres avaliativos.

³² Vários países europeus criaram políticas de avaliação da educação superior tais como Suécia, Itália, Alemanha e Portugal. Os três escolhidos mostram modelos bem diferentes entre si e foram os primeiros a ser desenvolvidos (nos anos de 1980), enquanto que outros (Espanha, Portugal, Itália) só começaram na década de 1990.

Posteriormente, o governo decidiu financiar as instituições considerando resultados obtidos via indicadores de desempenho. (BRUNNER, 1998). Em caso de pareceres avaliativos com resultados insuficientes, o Ministério podia fazer uma advertência pública e, em caso de que os problemas não fossem resolvidos, podia se chegar à retirada do financiamento ao curso, num processo de alguns anos de duração (De WITT, 2005), pois era guiado pelo objetivo de melhorar a qualidade e não o de punição.

O sistema de avaliação holandês é apresentado como um modelo de autorregulação visando à melhoria da qualidade pela centralidade na autoavaliação e na autonomia institucional para orientar os objetivos da instituição e seus indicadores. Essas características o diferenciam do modelo de acreditação estadunidense e até do sistema de avaliação da educação superior brasileiro, com critérios definidos pelas agências (EUA) ou pelo Estado (Brasil). Não era o Estado que estabelecia os parâmetros de qualidade no sistema holandês, mas as instituições de educação superior e os corpos intermediários: as associações de instituições. O pressuposto era que se iria melhorar a qualidade pelo envolvimento da academia e das instituições.

Contudo, Neave (2001) considera que o Estado Avaliador divide e outorga as funções de controle em diferentes níveis e organismos em vez de concentrá-los num ministério central. Inclusive que procedimentos próprios da academia – como revisão por pares – são apropriados e utilizados pela avaliação externa.

Uno de los supuestos subyacentes en la retórica que rodea al estado evaluador es precisamente que aquellos elementos de supervisión delegados por el centro implican automáticamente un aumento en la libertad, las atribuciones y la autodeterminación que se pueden ejercer en el nivel institucional.³³ (NEAVE, 2001, p. 233).

³³ Um dos pressupostos subjacentes na retórica do estado avaliador é precisamente que aqueles elementos de supervisão delegados pelo centro implicam automaticamente um acréscimo na liberdade, nas atribuições e na autodeterminação que podem ser exercidas no nível institucional.

O autor alerta para o fato de que o poder pode se concentrar no que chama de corpos intermediários, tais como a Inspetoria e os comitês de avaliação que determinam o que será avaliado e que isto relativiza a suposta autonomia da avaliação institucional. KROSCH (2001) considera, ainda, esses corpos intermediários, como órgãos que visam mediar a relação entre o Estado e as universidades e amortecer os atritos.

Mas, em 2003, a Holanda implantou um sistema de acreditação de cursos (MARQUINA, 2006). Com a criação da Organização de Acreditação Holandesa-Flamenca, autônoma e independente, estabeleceu-se a obrigatoriedade de acreditação para os cursos, tanto para receber financiamento como para o reconhecimento de títulos e diplomas e o acesso a bolsas para os estudantes. Essa Organização estabeleceu parâmetros para a acreditação e atua como meta-acreditadora das também criadas Agências de Validação. Elas devem outorgar um parecer acerca da qualidade de cada curso, o qual é enviado para o Ministério quem outorga ou não a acreditação. Em caso negativo, o curso perde o financiamento. Assim, a melhoria da qualidade deixou de ser a questão central no sistema de acreditação, sendo substituída pela privação do financiamento. Existem cinco Agências de Validação no país, mas também pode se recorrer a agências estrangeiras. (DE WITT, 2005)

A mudança gerou receio, pois o sistema de avaliação de instituições era bem considerado, mas a acreditação acabou sendo aceita pelas instituições do país, especialmente no cenário de mobilidade estudantil, que, além do financiamento, é um chamariz para as instituições que, para tal, devem mostrar sua qualidade.

Na Holanda, a passagem de um modelo de avaliação a um sistema de acreditação esteve relacionada com o Processo de Bolonha (DE WITT, 2005) e com o GATTs, que serão explicados depois.

Já na França, há predomínio do setor público com três tipos de instituições: Escolas Superiores, Universidades e Institutos Universitários Tecnológicos, sendo as primeiras mais seletivas e exclusivas (KROSTCH, 2003). Foi criado em 1984 o Comitê Nacional de Avaliação (CNE) como uma estrutura independente do governo e das próprias instituições. Composto por 10 membros designados pelo presidente da República – a partir de nomes encaminhados pela comunidade acadêmica e por órgãos de governo – deve avaliar instituições científicas, profissionais e culturais. O Órgão responde diretamente ao Presidente do país e não possui autoridade perante o Ministro da Educação, nem relação com ele.

O CNE deve elaborar um relatório sobre a educação superior no país, cujas recomendações devem servir para tomada de decisão no Ministério e para as próprias instituições. Ele não tem função de acreditação nem outorga recursos.

O Comitê avalia globalmente as instituições, para o qual recolhe informações obtidas das comissões *ad hoc* que fazem reconhecimento de certificações de graduação e de pós-graduação e, também, das avaliações feitas pelo Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNRS). O CNE também organiza Comissões de visita às instituições com procedimentos de revisão por pares, para as quais chama os acadêmicos do sistema. Do conjunto desses procedimentos, obtém as informações para compor o relatório global. Diferentemente do sistema holandês surgido no Estado Avaliador, o sistema francês utiliza como procedimento o da avaliação externa, mediante coleta de dados e visitas de avaliadores. Não há autoavaliação, nem participação e nem avaliação interna das instituições. (BRUNNER, 1997).

No caso da Inglaterra, o Estado Avaliador desenvolveu-se paralelamente à perda da autonomia das universidades para o Mercado e o Estado (KROTSCH, 2005), numa reforma que mudou profundamente o sistema. A

educação superior inglesa possui instituições privadas, que historicamente recebiam financiamento público e cobravam anuidade dos alunos. Três tipos de instituições coexistem no sistema: universidades, políticos e colégios superiores. Apesar de receber financiamento público, as universidades possuíam ampla autonomia, antes da reforma, inclusive para designar o reitor sem intervenção do governo. Os políticos e colégios superiores, que oferecem educação profissional, dependiam das autoridades municipais. Dentro dessa ampla autonomia, as avaliações eram internas e por pares. Até o ano 1988 não havia legislação de educação superior, mas a partir dos governos conservadores da primeira ministra Margareth Thatcher (1979-1990) que aplicou políticas neoliberais, o Estado Nacional passou a administrar os políticos e colégios, houve cortes de gastos com as universidades e a implantação de um quase-mercado educacional (KROSTCH, 2005; DIAS SOBRINHO, 2000).

As mudanças introduzidas pelo governo conduziram à avaliação que ficou fortemente atrelada ao financiamento. Foram criados o Conselho de Financiamento Universitário e o Conselho de Financiamento de Politécnicos e Colégios, com participação do setor industrial, com a finalidade de planificar a educação superior. As instituições deixaram de receber recursos para seu funcionamento e, assim, necessitando concorrer entre si para fazer contratos pelos quais se comprometiam a oferecer serviços que seriam financiados. Esperava-se com isto: a) que as instituições se tornassem empreendedoras para obter recursos, adicionais aos públicos, sobretudo do setor privado; b) que prestassem contas do uso dos recursos públicos; e c) que executassem os serviços contratados com os órgãos financeiros (KROSTCH, 2005)

Houve também mudanças no pagamento das anuidades por parte dos alunos, que continuaram aumentando seu valor ano após ano. (BRUNER, 1997).

No que diz respeito à avaliação, foi separada a docência da pesquisa e foi desenvolvido um modelo para avaliação da pesquisa baseado em categorias

quantitativas em que foram utilizados 54 indicadores de desempenho, sendo a Inglaterra o primeiro país a basear sua avaliação em indicadores. Foi criada uma escala de cinco níveis para os resultados da pesquisa universitária, o que determinou a distribuição de recursos às universidades. Quanto à avaliação da docência, os professores são avaliados individualmente e agrupados como excelentes, satisfatórios e insatisfatórios. Mas, os resultados não interferem na distribuição dos recursos (DIAS SOBRINHO, 2000)

No que diz respeito à autoavaliação institucional que as instituições faziam, foi estabelecida uma Comissão de autoridades que criou uma Unidade de Auditoria Acadêmica para realizar meta-avaliação das autoavaliações institucionais. Foi mantida a revisão por pares para acreditação de cursos e por parte dos Inspetores para meta-acreditação.

Em síntese, o capítulo apresentou os conceitos de qualidade, avaliação e acreditação da educação superior e focou nas causas do desenvolvimento do chamado Estado Avaliador, a partir da década de 1980. Apresentou o modelo de acreditação estadunidense e mostrou alguns casos nacionais europeus de desenvolvimento do Estado Avaliador em escala nacional. Essas reformas também chegaram à América Latina e especialmente ao Cone Sul, sendo que Argentina, Chile e Brasil desenvolveram o Estado Avaliador de acordo com as suas peculiaridades nacionais. A avaliação da educação superior no Brasil será tratada no capítulo 4 como um exemplo de políticas geradas pelo o discurso da qualidade em escala nacional e suas transformações no século XXI.

CAPÍTULO 2:

DO ESTADO AVALIADOR À QUALIDADE EM ESCALA GLOBAL³⁴

Após a primeira etapa, nos anos 1980, de constituição dos Estados Avaliadores em diferentes países, na década de 1990, evidenciou-se uma mudança com o surgimento do discurso da garantia de qualidade em nível global, em momento de crescente internacionalização.

Marquina (2006, p. 27) chama esse momento de “um novo *round* do Estado Avaliador” ao analisar algumas mudanças percebidas nos diversos países em que se havia implantado. Afonso, também identifica a mudança e considera que as políticas de avaliação aprofundam o Estado Avaliador e prevê uma etapa pós-Estado Avaliador que o leva a afirmar que:

[...] nessa segunda fase, o Estado-avaliador passa a ser confrontado de forma mais clara com os efeitos externos sobre as políticas educativas [...] os quais emergem em contexto de globalização vinculados muito fortemente às transformações socioeconômicas, tecendo e intensificando novas relações entre o nacional e o global (AFONSO, 2013, p. 274)

O autor sustenta que a avaliação será cada vez mais independente dos Estados Nacionais, sobretudo nos países periféricos. (AFONSO, 2013)

³⁴ O capítulo é decorrente da pesquisa Internacionalização da Educação Superior e Qualidade: Perspectivas em Acreditação Internacional (apoio Capes bolsa Estágio Sênior) na qual foram entrevistados, conforme assinalado na Introdução: Philip Albach (Ex-Diretor e Fundador do *Center for International Higher Education – CIHE*, do Boston College); Hans de Witt (*expert* em Internacionalização da Educação Superior e atual diretor do *CIHE*), Stamenka Uvalic-Trumbic (Ex-Chefe da Seção de Educação Superior da Unesco e *expert* em acreditação da educação superior, é atualmente assessora do Grupo Internacional do *Council for Higher Education Accreditation – CHEA*), Bárbara Brittingham (Membro do *New England Association of Schools and Colleges – NEASC*, uma das Agências de Acreditação Regional dos Estados Unidos) e Dirk Van Damme do *Center for Educational Research and Innovation* da OECD.

Mas, concordando com Robertson e Dale (2013) quanto a que as políticas educacionais globais estabelecem relações de escala com os níveis regional e nacional, as políticas de avaliação e acreditação da educação superior desta nova fase podem ser analisadas dessa perspectiva considerando como o discurso da qualidade se manifesta em políticas nas diferentes escalas.

As mudanças no Estado Avaliador, que começaram na década de 1990, estão evidentemente relacionadas com o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*)

O AGCS tinha sido discutido no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT-*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*), instituído em 1947 com objetivo de liberar o comércio internacional e encerrado na Rodada Uruguai, em 1995, com a criação da Organização Mundial de Comércio.

O AGCS tem como objetivo incluir mais setores e atividades, especialmente de serviços, na liberalização do comércio internacional. Entrou em vigor em 1º/01/1995, a partir do que se iniciaram as negociações para incluir a educação entre os serviços a serem liberados, com prioridade para a educação superior (DIAS, 2003). Assim, os países não eram obrigados a aceitar o acordo e cada país poderia escolher livremente serviços ou parte deles a serem liberados, mas, uma vez liberados, devia-se garantir igualdade de condições de prestar esses serviços a qualquer empresa do país ou de qualquer outro país. (BATISTA, 2012).

Para a educação superior, o AGCS significa uma mudança que afeta diretamente a concepção de educação, pois, se ela era considerada um bem público, mudaria radicalmente para um bem privado, isto é, uma mercadoria sujeita às leis do comércio. (GINKEN; DIAS, 2006).

O AGCS favoreceu, entre os países que foram liberando serviços, a mobilidade acadêmica por quatro modos: a) oferta transnacional, que pode incluir a educação a distância e o *franchising* de cursos ou graus; não requer o

deslocamento físico nem do provedor nem do consumidor; b) consumo no exterior, quando o consumidor se desloca ao país do provedor; é a tradicional mobilidade estudantil; c) presença comercial, quando o provedor estabelece filiais em outros países e faz parcerias com instituições locais; e d) presença de pessoas físicas, que inclui professores e pesquisadores que viajam a outro país para oferecer serviços educacionais. (ALTBACH; KNIGHT, 2007).

A mobilidade estudantil e a educação a distância alcançaram grande desenvolvimento, movimentando somas bilionárias de recursos financeiros na economia global.

Assim o surgimento do AGCS e a intensa atividade de educação transnacional que dele derivou colocam a questão da qualidade e de suas políticas novamente como uma das prioridades da educação superior, embora com algumas diferenças substanciais em relação ao momento anterior. Fundamentalmente, os problemas surgem pela preocupação em verificar a qualidade na oferta transnacional de educação superior. Para Altbach e Knight (2007), as questões são: como assegurar que os provedores externos a ofereçam? Eles devem ser acreditados no país de origem ou de destino? Os requisitos da acreditação em escala nacional (se existirem) podem ser aplicados ao provedor externo? Deveria haver órgãos regionais ou internacionais para isso? Códigos de boas práticas são suficientes? Desta forma, a qualidade ganhou nova importância, globalmente, e foram geradas iniciativas em diferentes escalas.

2.1. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM ESCALA GLOBAL

A partir do desenvolvimento da educação superior como serviço comercial, como consequência do AGCS, várias iniciativas surgiram em nível global. Para fins de análise, aqui são organizadas como: 1) criação de um acreditador global; 2) desenvolvimento de acreditações regionais; c) realização de meta-acreditação de agências; 3) estabelecimento de redes de agências de

acreditação; 4) proposta de diretrizes ou guias de boas práticas de acreditação (internacionais, regionais ou nacionais), 5) estabelecimento de *rankings* internacionais de universidades; e 6) criação de uma prova global para os cursos de certas profissões. A seguir serão expostas e analisadas.

2.1.1 - O ACREDITADOR GLOBAL

A idéia de criar um sistema de acreditação e garantia de qualidade em nível global, que Van Damme (2002) considera de difícil aplicação, surgiu logo após o AGCS e tinha como foco a acreditação da educação a distância.

Em 1995, foi fundada a *Global Alliance for Transnational Education* (Gate), composta por instituições, organizações governamentais, organismos de garantia de qualidade e empresas, com o objetivo de desenvolver processos de acreditação transnacional (UVALIC-TRUMBIC, 2006; VAN DAMME, 2002). A Gate foi criada por Glenn Jones, membro de uma empresa de televisão a cabo e de comercialização de produtos educacionais, após uma reunião por ele convocada com mais de 25 “acreditadores” e interessados na temática da qualidade. Nela foi discutido como “acreditar” cursos não tradicionais, especialmente a distância e surgiu a idéia de criar uma organização internacional que elaborasse parâmetros de boas práticas para operar transnacionalmente. Glenn Jonnes apoiou e financiou o grupo, embora também tenha havido fundos da Coca Cola, segundo Blumestyk e Mc. Murtrie (2000). O conselho da Gate foi composto por acadêmicos com experiência em acreditação – tais como o presidente da *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE)³⁵, a presidente da Agência de Acreditação do Chile, o diretor de pesquisa da *Open University* da Inglaterra, dentre outros – o que outorgou credibilidade (BLUMENSTYK G.; MCMURTRIE, 2000). Contou

³⁵ Rede Internacional de Agências de Garantia de Qualidade da Educação Superior

ainda com a participação do *Centre for Quality Assurance in International Education*³⁶ (CQAIE), uma associação sem fins lucrativos.

A apresentação oficial da Gate foi realizada em Londres, em 1996, com a participação do reitor da *Open University* do Reino Unido, membros do Centro Europeu de Ensino Superior (CEPES) e representantes da Agência de Acreditação do Chile e de universidades da África do Sul (GINKEN; DIAS, 2006).

Ainda, segundo Uvalick Trumbic (2006), em 1998, a Gate foi convocada pela Organização Mundial de Comércio para elaborar uma enquete sobre o comércio de serviços educativos e as restrições dos governos. Nesse mesmo ano, em Paris, uma semana antes da realização da Conferência Mundial sobre Educação Superior, da Unesco, houve uma reunião da Gate. Esta reunião, que não foi interpretada como uma coincidência (UVALIK TRUMBIC, 2006), foi patrocinada pela OCDE, entre outros, e contou com a presença de membros da Fundação Soros (GINKEN; DIAS, 2006).

A Gate rapidamente deixou de ser uma organização sem fins lucrativos para tornar-se uma entidade corporativa cheia de conflitos de interesse, pois oferecia os mesmos produtos dos quais fazia acreditação. Passou a ser promovida como uma das empresas do grupo Jones e a oferecer acreditação, cursos a distância da *Jones International University*, assim como *software* de educação a distância e serviços de apoio. Além disso, tanto membros do Conselho de Administração como do Comitê Consultivo Acadêmico, que realizava as acreditações da Gate, pertenciam a outras empresas da Jones. Houve também fraude na acreditação de cursos que sequer funcionavam. (BLUMENSTYK G.; MCMURTRIE, 2000).

³⁶ Centro para Garantia da Qualidade em Educação Internacional

Perante essa situação, várias das instituições que a integravam deixaram de fazê-lo. Jones demitiu alguns membros acadêmicos do Comitê, em razão de suas posições discordantes em relação a essas situações antiéticas.

Finalmente a *Jones Internacional* transferiu suas funções para uma Agência Estadunidense de Educação a Distância, segundo Van Damme (apud GINKEN; DIAS, 2006), naufragando, assim, a idéia do “acreditador” global.

Uma outra idéia surgida na mesma época, em nível global, foi o desenvolvimento de um Registro de Qualidade Mundial que faria ou estaria baseado na meta-acreditação de agências. Algumas propostas foram elaboradas para permitir um “multilateral reconhecimento de agências...” o que garantiria “que a avaliação por tal agência é feita sob a base de patamares internacionalmente reconhecidos” (VAN DAMME, 2002, p. 34). Para a criação desse Registro, em 1999, foi cogitado um consorcio entre a Unesco, a *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*³⁷ (INQAAHE) e a *International Association of University Presidents*³⁸ (IAUP), mas esta iniciativa não foi adiante, em parte devido a questionamentos da Unesco. Alguns deles diziam respeito à acreditação dos acreditadores: o pouco crível fato de a INQAAHE “acreditar” seus próprios membros e a impossibilidade de a Unesco assumir esse papel perante os governos. Assim, a iniciativa não avançou, embora, pouco depois, tenha sido criado, em outro contexto um Registro Europeu. (UVALIC- TRUMBIC, 2006), como se verá adiante.

O estadunidense *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) é a única associação que tinha, na época, desenvolvido *know-how* para “meta-acreditar” as agências regionais estadunidenses e as agências de acreditação de cursos, pela sua própria função. Mas ele opera em nível nacional e sub-regional

³⁷ A INQAAHE é a única associação mundial de Agencias Nacionais de Acreditação de diferentes países e foi criada em 1991 em Hong Kong. Sua sede foi transferida para a Irlanda em 2003 e atualmente sua secretaria funciona junto à Agência de Acreditação da Catalunya, na Espanha.

³⁸ Associação Internacional de Presidentes de Universidades.

nos EUA, embora tenha participação na acreditação internacional, tanto na discussão quanto em propostas e supervisão. Possui um grupo que trata do assunto, o *CHEA International Quality Group*, que tem informação sobre acreditação internacional e bases de dados organizados. Como algumas das agências nacionais estadunidenses são contratadas para realizar acreditações em instituições de outros países “*el CHEA ha desarrollado um conjunto de directrices para organismos de acreditación basados en Estados Unidos que trabajan en el extranjero que difiere del proceso de evaluación implantado para las instituciones del país³⁹*” (KNIGHT, 2006, p. 142). Ainda, “*El CHEA generó importantes debates políticos en torno a los temas más comunes en la garantía de la calidad y la acreditación como, por ejemplo, el Registro de Calidad Mundial y el AGCS, las ‘fábricas’ de títulos y las instituciones fraudulentas...⁴⁰*” (UVALIC-TRUMBIC, 2006, p. 65).

Mas, também houve, nos Estados Unidos, reações contrárias à criação de padrões universais de qualidade, considerando que: a) teria pouca utilidade para os países que ainda não tinham desenvolvido sistemas nacionais de acreditação se adaptarem aos internacionais; b) não ajudaria a desenvolver a cultura da avaliação nas instituições de educação superior; e c) haveria que priorizar, no âmbito internacional, a detecção de falsas agências “acreditadoras” e de fábricas de diplomas, segundo explica Judith Eaton, presidente do CHEA (EATON, 2004). Entendia-se no âmbito do CHEA que o organismo poderia colaborar oferecendo informações sobre os processos para a comunidade internacional e alertando os estudantes sobre como identificar fraudes “without

³⁹ O CHEA tem desenvolvido um conjunto de diretrizes para órgãos de acreditação que trabalham no exterior que é diferente do processo de avaliação implantado nas instituições do país.

⁴⁰ O CHEA gerou importantes debates políticos acerca das temáticas mais comuns sobre garantia da qualidade e a acreditação, por exemplo, o Registro de Qualidade Mundial e o AGCS, as “fábricas” de diplomas e as instituições fraudulentas...

*attempting to influence the judgments of the international community about what is best in various and different countries”*⁴¹.(EATON, 2004, p. 5).

Alertava-se, igualmente, para a inconveniência de replicar o modelo de acreditação dos Estados Unidos, por ele estar atrelado à peculiaridade da organização da educação superior estadunidense e aos valores do país. Altbach (2003) entendia que as agências “acreditadoras” não deviam “acreditar” instituições de outros países, apesar de serem solicitadas por elas. A peculiaridade do sistema de acreditação, não obrigatório, e os quesitos da acreditação não seriam aplicáveis a outras instituições que continuariam a ser avaliadas e se adaptando a critérios não próprios. Também poderia haver consequências para além da instituição estrangeira “acreditada”, pois outras instituições do país poderiam começar a imitá-la. A acreditação estadunidense deveria ser considerada como um modelo possível, entre outros. (ALTBACH, 2003).

Outras atividades desenvolvidas em relação com a acreditação global foram: a) o Fórum OCDE/EUA, ocorrido em maio de 2002, para discutir possibilidades; b) o Fórum Mundial de Acreditação, da Unesco, em outubro de 2002, com participação de diversas instituições: tais como a INQAAHE, a IAUP e o CHEA em que também houve discussões; e c) a criação da *Global Initiative for Quality Assurance Capacity*⁴² (GIQAC) que visa apoiar o desenvolvimento de práticas e sistemas de garantia de qualidade em países em desenvolvimento e em transição, compartilhando atividades e conhecimentos sobre o assunto com as redes não lucrativas, internacionais e regionais de garantia de qualidade. Contou com financiamento do Banco Mundial e da Unesco. (UNESCO, 2008).

⁴¹Sem tentar influenciar os critérios da comunidade internacional acerca do que é melhor em diferentes países.

⁴² Iniciativa Global Unesco-Banco Mundial para Capacidade de Garantia de Qualidade da Educação Superior

2.1.2. ACREDITAÇÃO REGIONAL

Assim como os acordos estabelecidos no âmbito do AGCS, um outro fato teve grande importância para a educação superior global e para a avaliação/acreditação desse nível educacional e foi o chamado Processo de Bolonha.

O Processo de Bolonha (1999) recupera princípios da Declaração da Sorbonne, emitida em París, em 1998, que propunha a criação de um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) até o ano 2010, com finalidade de promover a circulação de pessoas e aumentar a empregabilidade dos formados da região. Dada a diversidade das instituições de educação superior europeias, argumentou-se a necessidade de haver mais comparabilidade e compatibilidade entre os sistemas nacionais. As principais estratégias foram: a) equivalência entre os graus acadêmicos e a adoção de um “suplemento ao diploma”; b) adoção de dois ciclos de estudos, o primeiro com duração de três anos e com habilitação para o mercado de trabalho e o segundo correspondendo aos graus de mestre e doutor; c) criação de um sistema de créditos para favorecer a mobilidade estudantil; d) promoção da mobilidade estudantil e acadêmica; e) incentivo à criação de critérios e metodologias comparáveis quanto à garantia de qualidade, entre outros. Pretendia-se adaptar os sistemas nacionais, por essa via, a certo grau de semelhança, visando concorrer com os Estados Unidos quanto à atratividade de estudantes estrangeiros (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008) e adequar as instituições à economia do conhecimento (DIAS SOBRINHO, 2005)⁴³. Mas, “O Processo de Bolonha é um acordo internacional voluntário, situado fora do quadro de governança da União Europeia, apesar de ser em grande parte impulsionado por interesses dela [...]” (ROBERTSON, 2009, p. 410)

⁴³ Sobre o Processo de Bolonha, consultar LIMA, AZEVEDO; CATANI (2008), ROBERTSON (2009), SIEBINGER (2013), entre muitos outros.

e é apresentado como adesão das universidades, dentre as quais algumas de fora da região europeia.

De acordo com Verger e Hermo (2010, p.107) a escala regional permite sair do entrave e das resistências, favorecendo maior aceite das questões de legitimação, estrutura e governança da educação superior.

Houve tentativas de criar processos de acreditação europeus após a Declaração de Bolonha (1999) que tiveram vários inconvenientes, devidos principalmente, ao fato de a educação ser uma atribuição dos Estados-Nação na Comunidade Europeia e também Bolonha ter sido apresentado como uma questão das universidades e não da União Europeia.

A acreditação foi impulsionada regionalmente visando aos objetivos de convergência e compatibilidade de sistemas de educação superior por meio da criação de uma agência regional europeia. A *European Association for Quality Assurance in Higher Education*⁴⁴ (ENQA) nasceu em 2000, a partir do Conselho Europeu, instituição europeia que cuida da integração em questões sociais. A agência europeia ENQA é uma ONG regida pela legislação belga e com sede em Bruxelas, onde se situam diversos órgãos da Comunidade Europeia (HIZUME; BARREYRO, 2017), o que põe em dúvida sua independência.

Essa Agência foi incumbida pelos Ministros de Educação da Comunidade Europeia de elaborar diretrizes para as Agências de acreditação nacionais ou subnacionais. Destaque-se que em alguns países europeus, como a Espanha, os processos de avaliação e acreditação só começaram em meados da década de 1990, assim como em alguns países do leste europeu.

As *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*⁴⁵ que a ENQA desenvolveu em conjunto com a *European*

⁴⁴ Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior

⁴⁵ Critérios e Diretrizes para o Asseguramento da Qualidade no Espaço Europeu de Educação Superior

*University Association*⁴⁶ (EUA), a *European Association of Institutions in Higher Education*⁴⁷ (EURASHE) e a *European Students' Union* (ESU)⁴⁸, foram aprovadas em 2005 pelos Ministros de Educação, o que mostra claramente a divisão escalar do trabalho pela delegação feita a um órgão supostamente técnico e independente da elaboração de Diretrizes que depois foram adotadas e aprovadas pelos Ministros (HIZUME, BARREYRO, 2017). A Comissão Europeia declarou, ainda, seu patrocínio ao projeto pelo programa Sócrates, embora se tenha desresponsabilizado por seu conteúdo (ENQA, 2005).

Assim, para outorgar acreditações válidas, as agências nacionais e subnacionais devem passar por meta-acreditação da ENQA que tem prazo de validade. Após esse processo, as agências devem se registrar no *European Register for Quality Assurance Agencies* (EQAR)⁴⁹, que foi criado em 2004.

É interessante analisar a atuação das diversas escalas neste processo, pois a acreditação continua sendo realizada em nível nacional (MICHAVILA; ZAMORANO, 2006), com agências nacionais (e subnacionais), mas houve indução dos Ministros de Educação dos países europeus, participantes das diversas Conferências decorrentes de Bolonha, para que um grupo de ONGs, sediadas em Bruxelas, onde funcionam diversas instituições da União Europeia (HIZUME; BARREYRO, 2007), estabelecesse diretrizes e “meta-acreditasse” as agências. Ainda, uma outra ONG, atua como Registro dessas agências; então há uma delegação da escala regional para um setor não governamental: uma agência, legitimada por ser técnica, neutra e possuir *expertise*. Parece um arcabouço feito para poder contornar o princípio de que a educação possui escala nacional na União Europeia! Assim, por meio de órgãos intermediários, supostamente independentes, técnicos e com *expertise* induzem políticas da

⁴⁶ Associação de Universidades Europeias.

⁴⁷ Associação de Instituições de Educação Superior Europeias.

⁴⁸ União dos Estudantes Europeus. Tanto a ENQA quanto EUA, EURASHE e SEU, são ONGs regidas pela legislação belga e tem sede em Bruxelas (HIZUME; BARREYRO, 2017).

⁴⁹ Registro Europeu de Agências de Garantia de Qualidade.

escala regional para a escala nacional. Uma verdadeira divisão escalar do trabalho (DALE, 2009)

As agências também devem se registrar no EQAR para evitar suspeitas de serem falsas agências e a inscrição da agência no Registro também validaria o reconhecimento mútuo das acreditações (MICHAVILA; ZAMORANO, 2006).

É bastante diferente o caso da acreditação regional no Mercosul, que foi desenvolvida na América Latina por meio de dois processos de acreditação regionais desde 1993. Segundo Hermo (2010), a acreditação mercosulina seria anterior à europeia. No Mercosul foi iniciado um percurso que passou pelo desenvolvimento do Mecanismo Experimental de Acreditação para o Reconhecimento de Títulos de Grau Universitário nos Países membros do MERCOSUL (MEXA), em 2003, até estabelecer-se o Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de acreditação de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no MERCOSUL e Estados Associados (Arcu-Sul), em 2008. Cursos universitários dos países membros (inclusive o Brasil) e associados, das áreas de Medicina, Agronomia, Veterinária, Enfermagem, Engenharia e Arquitetura têm conseguido a acreditação do Mercosul por tempo determinado. O processo de acreditação no Mercosul será analisado mais detalhadamente no Capítulo 2 deste estudo.

Todas as experiências mencionadas mostram o sucesso da escala regional para, por meio dos mais diversos arranjos, disseminar o discurso da garantia da qualidade da educação superior e contribuir para a geração de políticas em âmbito nacional, como analisam Lima, Azevedo e Catani (2008).

2.1.3. DIRETRIZES E GUIAS

Outra das formas em que a questão da qualidade é equacionada é na forma de criação e divulgação de Diretrizes ou Guias de boas práticas. Essa é uma forma suave, de indução, que pretende inspirar, guiar ou, às vezes, colocar patamares de referência para quem quiser adotar processos de acreditação. A seguir serão apresentadas e analisadas algumas delas.

O *Guidelines of Good Practice in Quality Assurance*⁵⁰ foi divulgado pela INQAAHE em 2003. Teve revisões em 2006 e 2016 (a última, incluindo a acreditação transnacional) e seu papel é fazer com que as Agências membros da Rede guiem a sua atuação levando em conta as sugestões e, se o desejarem, se submetam a uma revisão (meta-acreditação), embora isso não seja obrigatório para a membresia.

O Guia descreve os diferentes elementos que um processo de acreditação deve ter. Assim, detalham-se as características das Agências Externas de Garantia da Qualidade, sua estrutura e como obter legitimidade e reconhecimento, sua missão e propósitos assim como a sua estrutura organizacional, recursos, prestação de contas, e relação com as instituições de educação superior. Também explica processos de avaliação externa de instituições, de autoavaliação, relação com o público e divulgação de resultados ao público. Na última edição, incluem-se as atividades externas de colaboração com outras agências, na educação superior transnacional e os critérios a serem cumpridos em relação a esse tipo de educação.

O Guia é sintético, pois consegue em 11 páginas, explicar o funcionamento das Agências e que condições devem cumprir para realizar uma boa prática ou serem reconhecidas pela Rede, mas o que aqui é analisado como indução é por elas postularem um modelo, supostamente ao alcance de todos,

⁵⁰ Guia de Boas Práticas para a Garantia da Qualidade

mas no qual existe uma única forma de Agências, provavelmente inspirada no modelo estadunidense, em que elas são supostamente independentes e técnicas, quando, na prática e na pesquisa, verifica-se a existência de outras ou experiências mostram que esse tipo de agência não funciona em todas as realidades. Uma questão postulada é a necessidade de independência das agências, o que as leva a não poderem ter ligação governamental. Mas, na prática, existem experiências de acreditação em que as agências dependem de governos, como na França, na Argentina e no Brasil, dentre muitas outras. O fato de serem independentes também não garante que não haja conflito de interesses ou corrupção⁵¹.

Uma outra iniciativa semelhante é a desenvolvida, como já foi dito, em 2005, pela Unesco junto à OCDE, que elaboraram as *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*⁵² que foram aprovadas como um documento da Secretaria da Unesco, em colaboração com a OCDE (UNESCO, 2005; GINKEN; DIAS, 2006), embora Uvalic-Trumbic (2006) afirme que elas foram aprovadas pela Conferência Geral da Unesco.

Hartmann (2010) argumenta que a Unesco teria sido instrumentalizada pelos defensores do comércio da educação, mas que finalmente a Assembléia Geral não aprovou as diretrizes – o que teria lhes dado mais legitimidade, inclusive podendo serem usadas num hipotético litígio do AGCS (por exemplo, sobre a adequação de uma regulamentação interna). Segundo a autora, foram os países do Sul que se recusaram a recomendar a aprovação pela Assembléia Geral.

As Diretrizes são apresentadas como de cumprimento voluntário, destinadas a orientar o desenvolvimento de experiências nacionais e de

⁵¹ Para exame mais profundo dos diversos tipos de agências existentes (na América Latina) e suas características, consultar Rama (2006), que faz uma tipologia de agências e mostra as diversas possibilidades existentes.

⁵² Diretrizes para o Asseguramento da Qualidade na Educação Superior Transnacional.

cooperação quanto à garantia de qualidade da educação transnacional. Destinam-se a governos, instituições provedoras, associações estudantis, Agências de Acreditação, órgãos de reconhecimento acadêmico e corpos profissionais.

O discurso da qualidade perpassa as Diretrizes, destacando-se a necessidade de garanti-la visando à internacionalização de estudantes e professores e à provisão de educação superior transnacional. É ressaltada a importância da escala nacional no processo, apesar de não estar se advogando pela intervenção do Estado e sim pelo respeito aos diversos sistemas de acreditação, sejam eles governamentais ou não governamentais.

Embora o texto mencione que são 60 os países que contam com sistemas de acreditação, advoga pela colaboração entre o país receptor e provedor de educação superior, no caso da educação transnacional, embora os sistemas possam ser muito diferentes.

Apesar de o tom do texto ser apenas o de orientações, a divulgado pela Unesco principalmente e pela OCDE garante grande poder de indução.

Outras diretrizes divulgadas, também, em 2005, como já foi dito, foram as elaboradas pela ENQA, adotadas pelos Ministros de Educação dos países participantes do EEEs. Os *European Standards and Guidelines for Quality Assurance⁵³* (*ESG*) tiveram sua terceira edição em 2009 e uma recente atualização em 2015, e, segundo Wells (2014), seriam as orientações mais completas e aceitas em relação com as de outras regiões.

No documento Critérios e Diretrizes declara-se que são necessários critérios europeus para garantia da qualidade interna e externa das instituições, assim como para o funcionamento das Agências externas de garantia da qualidade. O documento assinala que as Agências européias devem passar por

⁵³ Critérios e Diretrizes Européias para a Garantia da Qualidade.

revisão a cada cinco anos e anuncia a criação do *Registro Europeu de Agências de Garantia de Qualidade* (ENQA, 2005).

Os Critérios e Diretrizes quanto à garantia da qualidade interna das instituições orientam que estas desenvolvam políticas e procedimentos para tal, assim como critérios para seus cursos e títulos, realizando revisões periódicas deles. Também sugerem que devem fazer avaliação dos estudantes com critérios públicos, oferecer apoios para garantir a aprendizagem dos estudantes e a capacitação e competência do pessoal docente. (ENQA, 2005).

Devem desenvolver sistemas de informação para a gestão e publicizar as informações sobre cursos e títulos que oferecem. Sobre a garantia externa da qualidade, devem desenvolver seus próprios processos e estarem relacionados com os de garantia interna, assim como divulgar os critérios previamente. Devem fazer relatórios para serem divulgados e atender às recomendações advindas da avaliação, com processos de acompanhamento das mudanças. A avaliação deve ser periódica e em ciclos, divulgados previamente. (ENQA, 2005).

Agências de Garantia Exerna da Qualidade devem ser reconhecidas por autoridades públicas do Espaço Europeu de Educação Superior e devem cumprir com os requisitos jurídicos do local em que operam. Devem também funcionar de forma regular, fazendo avaliações institucionais e/ou de cursos e contar com recursos adequados e terem estabelecido sua missão e objetivos declarados e publicizados. (ENQA, 2005).

As Agências:

[...] deben ser independientes de modo que tengan una responsabilidad autónoma por su funcionamiento y que terceras partes, tales como las instituciones de educación superior, ministerios

u otros agentes implicados, no puedan influir en las conclusiones y recomendaciones que hagan en sus informes⁵⁴ (ENQA, 2005, p.8).

Também são definidos os procedimentos que as Agências Externas devem cumprir quando fazem as acreditações, tais como: autoavaliação, avaliação externa, realização e publicação de um relatório e acompanhamento das ações. Por fim, elas devem prestar contas. (ENQA, 2005).

Assim, os Critérios e Diretrizes europeus, embora produzidos por uma ONG, são bastante normativos e descrevem muito detalhadamente as características que as Agências devem ter e os procedimentos que elas devem realizar. Como já foi dito, a escala regional estabelece muito claramente os requisitos que as Agências devem obedecer na sua atuação em escala nacional. Pode-se dizer que a ENQA é o braço da Comissão Européia no que diz respeito às políticas regionais de qualidade (ENQA, 2010), ficando claramente exposta a divisão escalar do trabalho.

Posteriormente, houve o desenvolvimento de Diretrizes para diversas regiões tais como África, em que o Manual para a Garantia da Qualidade na Educação Superior de 2010 foi compilado pelo Conselho Interuniversitário do Leste da África, a partir de documentos nacionais de três países do leste do continente. Existe também o Mecanismo Africano de Avaliação da Qualidade produzido pela União Africana (*African Union*), de 2013, que pretende ser um marco com critérios comuns para todo o continente e o Curso de Treinamento e Manual de Garantia Externa de Garantia da Qualidade Externa, elaborado pela *Association of African Universities* e o IIPE da Unesco (WELLS, 2014.)

Os países árabes têm desenvolvido vários documentos como o Relatório ANQAHE – DAAD - Melhorando a gestão da garantia da qualidade na região

⁵⁴ [...] devem ser independentes de forma que tenham uma responsabilidade autônoma pelo seu funcionamento e que instituições de educação superior, ministérios ou outros agentes envolvidos não possam influenciar nas conclusões e recomendações de seus relatórios.

Árabe: as agências de garantia da qualidade, de 2009 e o Relatório Um guia para a garantia da qualidade nas universidades Árabes. (WELLS, 2014).

Também na região de Ásia-Pacífico existem os Critérios para os membros da Rede da Qualidade de Ásia Pacífico e os Princípios para a Garantia da Qualidade da Educação Superior na Região Ásia-Pacífico ou “Princípios CHIBA”. Todos eles, segundo Wells (2014), mostram alto grau de convergência.

Percebe-se, novamente, como uma estratégia, no caso a criação de Diretrizes, adquire a forma de uma política que tem significações em diversas escalas, espalhando-se pelas diversas regiões, constituindo uma forma de poder pretensamente baseado em questões técnicas da acreditação, mas que contribui para reescala das políticas de acreditação.

2.1.4. AGÊNCIAS E REDES

Além da existência dos arranjos regionais de governança da qualidade da educação superior, verifica-se a generalização da criação de Agências de Acreditação e de redes de agências.

Com efeito, a partir do modelo de acreditação estadunidense, e da importância da instituição Agência de Acreditação, foram se organizando os sistemas nacionais durante o Estado Avaliador. A figura das Agências vai se tornando um componente importante para o desenvolvimento de sistemas de acreditação e avaliação nacionais. Elas foram promovidas e financiadas pelo Banco Mundial: várias foram criadas na década de 1990 (Espanha e Argentina, por exemplo)

Na fase pós-AGCS e pós-Bolonha, a criação de Agências de Acreditação continua se estendendo a diversos países, continentes e regiões e, inclusive, são reformuladas agências nacionais existentes (p. ex. Portugal). (BARREYRO;

HIZUME, 2017a). Postulam-se requisitos e características que as Agências devem seguir e respeitar, como foi mostrado na seção anterior.

A INQAHE, em nível global e a ENQA na região europeia são algumas das mais importantes redes de agências e funcionam de forma bem diferente, como foi mostrado. Mas, além delas, existem outras redes de agências em diversas regiões.

Embora a INQAHE se tenha recusado a fazer o papel de acreditador global, atualmente faz meta-acreditação de agências de membros da rede, quando solicitado e com caráter voluntário. Já a ENQA, como foi assinalado, tem papel de meta-acreditadora para as agências europeias dos países que fazem parte do Processo de Bolonha.

É importante também, destacar o papel que o CHEA estadunidense tem tido na divulgação da acreditação, pois tem desenvolvido discursos contraditórios. Embora um deles advogue contra a exportação do modelo estadunidense, também tem contribuídoativamente para tanto de duas formas: a) pela criação do *CHEA International Quality Group*; b) pela atuação de Agências de Acreditação estadunidenses em outros países.

O *CHEA International Quality Group* começou a funcionar em 2012. É composto por *experts* em acreditação e avaliação da educação superior de diversos países e regiões tais como Stamenka Uvalic-Trumbik que é a assessora internacional do CHEA e antes foi a responsável pela temática da acreditação na Unesco. O grupo realiza encontros, às vezes abertos a interessados, em que são discutidas diversas questões sobre a qualidade em nível internacional. Também publica boletins em que manifesta suas posições sobre diversas questões relacionadas à temática (CIQG, 2014). Funciona à maneira de um *think tank* que se ocupa em investigar, discutir e se posicionar refletindo sobre as questões emergentes: por exemplo, acerca da qualidade de iniciativas como os *Massive Open Online Courses (MOOCS)*, se os *rankings* de universidades medem

qualidade ou se as provas de resultados de aprendizagens ou a empregabilidade dos graduados seriam a melhor forma de avaliação de qualidade, etc. Recentemente, tem criado um registro de provedores não institucionais de educação superior, num movimento de maior participação ativa nos processos de acreditação e avaliação globais. Seus membros também oferecem serviços de consultoria.

É necessário assinalar, também, a realização de processos de acreditação por agências estadunidenses em outros países, que, além das já mencionadas em nível de cursos, tem acrescentado as de instituições. O CHEA afirmava que era feito em 65 países e que seus encaminhamentos foram uma tentativa de registrar as agências que atuavam internacionalmente e de fomentar o uso de um guia de boas práticas para esses casos.

Mas, Blanco Ramírez (2013), em sua tese de doutorado, analisa o caso de uma universidade mexicana que recebeu essa acreditação e as transformações que esta gerou na instituição e em outras do mesmo país, o que mostra a indução que esse tipo de atuação pode ter em escalas nacionais.

Uma outra estratégia é a das redes de Agências. A rede é uma estrutura mais flexível do que instituições globais e regionais.

Na América Latina, existe a Rede Iberoamericana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES) e a Rede da Zona do Caribe para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (CANQATE).

A África, que possui 21 agências nacionais, tem uma rede regional: a Rede Africana de Garantia da Qualidade, derivada da Associação das Universidades Africanas, que tem como finalidade a colaboração entre as agências de garantia da qualidade, principalmente para reforçar os mecanismos de revisão por pares (WELLS, 2014)

Há, também, outras iniciativas sub-regionais, como a do Conselho Interuniversitário do Leste da África que elaborou e avalia patamares comuns para cinco países do leste da África e o Conselho Africano e Malgaxe para a Educação Superior que harmoniza cursos universitários de 17 países. Existe igualmente um plano de criação de uma agência africana de acreditação da educação superior (WELLS, 2014). Além de outros projetos, em diversos estados de avanço, como o projeto Conexão Qualidade Europa África (iniciado pela AAU em cooperação com a Associação Europeia de Universidades). Como iniciativa da Comissão da União Africana, existe a Estratégia Africana de Harmonização do Ensino Superior, de 2007, que visa comparar as qualificações e criar um sistema de créditos africano e, também, o *Tuning África*, que visa analisar os resultados de aprendizagem (habilidades e competências) em cinco áreas de 60 universidades africanas (WELLS, 2014).

Esse projeto *Tuning África* mostra a influência interregional em que a Europa como região entra na escala regional africana levando a sua influência por meio de um projeto iniciado na Europa e que foi sendo desenvolvido com características muito peculiares, em outras regiões, e, ainda, é exportado para a América Latina. (DALE, 2009; PUZIOL, 2017)

Quanto aos países árabes, Wells (2014) informa que 14 países têm criado agências de acreditação e que formaram a Rede Árabe para Garantia de Qualidade da Educação Superior; relata, também, a existência da Associação das Agências de Garantia da Qualidade do Mundo Islâmico, do Conselho Árabe de Garantia da Qualidade, estabelecido pela Associação das Universidades Árabes e da Rede Árabe de Garantia e Acreditação de Qualidade. A Associação das Universidades Árabes lançou várias iniciativas de garantia de qualidade panregional e produziu diretrizes para a implementação de medidas de garantia da qualidade em nível institucional.

Uma das regiões que mais desenvolveu experiências de garantia da qualidade é a Região da Ásia-Pacífico, onde a Rede de Qualidade da Ásia-Pacífico envolve 53 países, com mais da metade deles possuindo agências de acreditação ou outras formas de avaliação de instituições e cursos. Outras iniciativas são: a Rede de Reconhecimento Acadêmico da Ásia-Pacífico, com sede na Coréia do Sul, e a Rede de Garantia da Qualidade. (WELLS, 2014)⁵⁵

2.1.5. RANKINGS INTERNACIONAIS DE UNIVERSIDADES⁵⁶-

Na economia do conhecimento, velhas e novas instituições, tais como as instituições de pesquisa, chamadas agora de universidades de classe mundial, têm adquirido importância. Essas instituições possuem algumas características, como o fato de receberem alunos internacionais, selecionados dentre os mais talentosos, boas instalações de ensino, pesquisa e hospedagem para os estudantes. Usufruem de altos financiamentos por parte dos governos e do setor privado, possuem liberdade acadêmica, mostram ótimos resultados em pesquisa, assim como boa qualidade do ensino e da aprendizagem. Contam, de igual modo, com professores muito qualificados. Geram mais patentes que as empresas, especialmente em alguns setores. (ALTBACH; SALMI, 2011).

Essas instituições são de elite e meritocráticas, concentradas na pós-graduação e com poucos estudantes, muito bons, na graduação. Contam com acadêmicos muito qualificados que ministram poucas disciplinas por ano, focando na pesquisa e na publicação. Elas recebem consideráveis fundos para

⁵⁵ Sobre os processos nacionais de acreditação em diversos países de África, Ásia e Oceania, consultar GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION – GUNI. (2006).

⁵⁶ A seção foi parcialmente extraída do texto A qualidade como estratégia de governança global da educação superior, apresentado no GT Políticas globais e agenda mundial para a educação do 2º Congresso Ibero-Americano de Educação Comparada e do 7º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, em 25 de maio de 2017(BARREYRO, 2017). Também recupera idéias desenvolvidas em Barreyro (2018).

pesquisa e fazem pesquisa aplicada e básica (ALTBACH, 2011). O inglês é a língua dessas instituições, como o foi o latim na idade média.

As universidades de pesquisa conectam a ciência em escala global com a escala nacional.

Rankings são classificações organizadas em tabela, a partir de variáveis que são selecionadas para compor uma nota. Mas, os *rankings* de instituições de educação superior possuem uma longa história, pois eles existem desde o século XIX nos Estados Unidos. Eles obtiveram nova relevância nas últimas décadas do século XX em escala nacional. Criados por governos, agências de financiamento, universidades e empresas, como o *U.S. News and World Report*, e da revista *Playboy*, desde 1981⁵⁷, existindo *rankings* nacionais em diversos países.

Mas, eles reviveram no século XXI como *rankings* globais, comparando instituições dos mais diversos países e continentes.

O primeiro *ranking* global foi o *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), da Universidade *Shangai Jiao Tong*, criado em 2003, por dois professores que utilizaram dados disponíveis (que eram públicos e gratuitos), devido a uma demanda do governo da China para contar com critérios a partir dos quais escolher instituições estrangeiras para enviar estudantes. Ele avalia a pesquisa em universidades, levando em conta, entre outros, o número de prêmios Nobel na instituição e quantidade de publicações em inglês. Ele é considerado confiável e transparente. Até 2011, ignorava as humanidades, mas as incluiu contabilizando as citações (ALTBACH, 2012).

Um outro *ranking* global é *The Times Higher Education World University Ranking*, desenvolvido pelo jornal inglês *The Times*, cujas variáveis principais consideradas são os fundos para pesquisa e as citações de artigos. Incluem também informações obtidas por meio de questionários dirigidos a acadêmicos,

⁵⁷ No Brasil, em 1981 a revista *Playboy* divulgava uma lista de instituições. (CALDERON et. al. 2014)

tendo começado a incluir o número de discentes por docentes e a quantidade de docentes estrangeiros. (ALTBACH, 2012). Outro ranking global muito divulgado é o *QS World's University Ranking*, que é elaborado por uma agência privada de consultoria de universidades e de mobilidade estudantil. A possibilidade de a agencia que o faz dar consultoria ou oferecer serviços de mediação para mobilidade estudantil a instituições que potencialmente podem fazer parte do ranking, mostra conflito de interesses e fragiliza a credibilidade do ranking. É um ranking baseado na reputação das universidades (ALTBACH, 2012).

Os rankings são aceitos pela simplicidade e clareza na apresentação dos resultados, especialmente para públicos leigos. Não se espera que as pessoas leiam longos relatórios de autoavaliação ou de revisão por pares que comparem as instituições. Eles facilitam a escolha de instituições, especialmente para os estudantes. (REISBERG, 2011).

Os rankings são alvo de críticas; algumas delas baseadas nos indicadores, pois alguns deles mudam os indicadores anualmente, o que não permite fazer comparações históricas, fato ignorado pelo público leigo. Também, o fato de se darem pesos arbitrários a cada indicador e que esses pesos variem de um ranking para outro, isto contribui para debilitar a credibilidade. Usam-se citações apenas na língua inglesa, o que leva à seleção de um universo restrito da produção científica e à desconsideração das produções nacionais que podem ter grande importância na vida acadêmica de um país. O número de prêmios Nobel obtido por professores da instituição beneficia a umas poucas instituições, especialmente dos Estados Unidos e da Inglaterra (HARVEY, 2008)

Os rankings internacionais geram matérias freqüentes na mídia no Brasil. Os rankings nacionais têm tido grande apelo, que começou com o da revista *Playboy* e continua com o atual da *Folha de S. Paulo*. Quando vigorava o Exame Nacional de Cursos (Provão), a imprensa fazia rankings com os resultados das

instituições, o que continuou a acontecer com o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

Os *rankings* globais são considerados por Robertson e Olds (2011) como projetos mais amplos, sociais e políticos que começam em um lugar e se desenvolvem rapidamente transformando os contextos de origem e de destino.

Assim, os *rankings* são uma nova forma gerada pela preocupação pela qualidade e atuam em escala global, ao avaliar a pesquisa nessas universidades de classe mundial, promovendo a competição entre elas. Há impactos diretos da escala global à institucional, pois os resultados nos *rankings* estão gerando mudanças nas instituições, especialmente aquelas que possuem forte identidade de pesquisa. Quando a imprensa divulga *rankings* internacionais, elas replicam as informações nas suas mídias internas, justificando supostas descidas ou destacando supostas subidas, ainda quando os resultados não são comparáveis ano a ano.

2.1.6. AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS DOS ESTUDANTES⁵⁸

Perante as limitações que acreditações e *rankings* teriam – pois eles avaliam instituições e cursos, certificando se têm condições para funcionar as primeiras e avaliam a excelência das instituições de pesquisa no mundo, os segundos –, seria necessário testar se os estudantes conseguem adquirir as habilidades necessárias (OCDE, 2012). A OCDE considera que não há suficientes informações sobre a aprendizagem dos alunos, em nível global, sobretudo a partir da visão de educação dessa entidade, que seria formar a

⁵⁸ A seção foi extraída do texto A qualidade como estratégia de governança global da educação superior, apresentado no GT Políticas globais e agenda mundial para a educação do 2º Congresso Ibero-Americano de Educação Comparada e do 7º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, em 25 de maio de 2017 (BARREYRO, 2017). Também recupera idéias desenvolvidas em BARREYRO (2018).

força de trabalho para o crescimento econômico global e a coesão social, no marco da massificação da educação superior (OCDE, 2013).

Para tal, segundo a instituição, os Ministros da Educação dos países que a compõem teriam proposto a criação⁵⁹ da Avaliação de Resultados de Aprendizagem da Educação Superior – *Ahelo* (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes*) para avaliar os resultados de aprendizagem dos alunos.

Essa prova avaliaria o desempenho dos alunos em todo o mundo e seria válida para diferentes tipos de instituições, culturas e línguas (OCDE, 2013).

Especialistas internacionais em avaliação em larga escala desenvolveram uma proposta que foi pré-testada, entre 2010 e 2012, pelo Consórcio *Ahelo* da OCDE, que depois elaborou estudos de viabilidade. Foi financiada por entidades como a Fundação Lumina para a Educação (EUA), *Compagnia di San Paolo* (Itália), Fundação Calouste Gulbenkian (Portugal), *Riksbankens Jubileumsfund* (Suécia), Fundação Spencer e Teagle (EAA), *Higher Education Founding Council* – HEFCE (Inglaterra), *Higher Education Authority* – HEA (Irlanda) e Fundação William e Flora Hewlett (EUA).

A prova foi aplicada em diferentes línguas a alunos do último ano de cursos de três ou quatro anos. O pré-teste de habilidades gerais foi aplicado nos seguintes países: Egito, Colômbia, Finlândia, República de Coreia, Kuwait, México, Noruega, Eslováquia e Estados Unidos; o das competências específicas de economia: Egito, Bélgica, Itália, México, Holanda, Rússia, Eslováquia; e o das de engenharia: Emirados Árabes Unidos, Austrália, Canadá, Colômbia, Egito, Japão, México, Rússia e Eslováquia.

⁵⁹ A OECD - *Organisation for Economic Cooperation and Development* foi criada em 1961, derivada de uma instituição anterior. Seu objetivo declarado é contribuir para o bem-estar econômico e social a partir da promoção de políticas. 34 países a compõem, mas alguns outros estão a ela relacionados em caráter de parceiros preferenciais, como o Brasil. A educação é uma das suas áreas de atuação.

As habilidades gerais avaliariam as competências requeridas para o mundo do trabalho, tais como solução de problemas, pensamento crítico e raciocínio analítico, o que viabilizaria sua aplicação em cursos de três ou quatro anos, dado que alguns países começam a formação profissional depois disso, segundo a OCDE.

A questão dos conhecimentos específicos das disciplinas e as possíveis diferenças entre países e sociedades não seria um empecilho para a OCDE, pois, embora reconhecendo a diversidade de currículos, instituições e cursos, o projeto *Tuning* seria uma referência para selecionar os conteúdos. O projeto *Tuning*, criado na Universidade de Deusto, Espanha, propõe criar competências gerais e específicas em diversos cursos superiores, permitindo a comparabilidade entre eles, visando à integração de currículos em áreas e cursos e à convergência da educação superior. Tem sido desenvolvido na Europa e em diversos países e regiões. Operou também na América Latina e no Brasil (TUNING AMÉRICA LATINA, s/d)⁶⁰

No âmbito do projeto *Ahelo*, foi proposto um projeto *Ahelo-Tuning*⁶¹ (LALANCETTE, 2010)

Na proposta do *Ahelo* inclui-se a coleta de informações contextuais, por meio de questionários aplicados a alunos. São previstas também pesquisas acerca do chamado valor agregado, que pretende medir a influência da instituição nos resultados obtidos pelos alunos (OCDE, 2013).

Nos estudos de viabilidade do *Ahelo*, a participação de países e instituições seria voluntária, não haveria possibilidade de comparações entre países e os resultados seriam divulgados por instituição e não identificariam os estudantes.

⁶⁰ Puziol (2017) estudou a implementação do projeto *Tuning* em universidades brasileiras.

A prova de habilidades gerais, criada para o pré-teste, foi derivada de uma prova aplicada nos Estados Unidos, em instituições e cursos, de caráter voluntário, que permite comparações, chamada *Collegiate Learning Assessment* (CLA).

Na discussão acerca do *Ahelo*, várias das críticas às avaliações em larga escala são assinaladas, tais como: 1) risco de homogeneizar os cursos em nível global, o que poderia atrapalhar a inovação propagada na economia do conhecimento; 2) impacto na autonomia das instituições e na criação de cursos; 3) possibilidade de ranquear as instituições e cursos; 4) comparação de instituições muito diferentes; 5) simplificação das conclusões e 6) questionamento das habilidades gerais e sua validade em todas as culturas.

Após a aplicação do pré-teste e a elaboração do Estudo de Viabilidade, a crise econômica de 2008, em nível mundial, sustou o andamento do projeto. Houve novas tentativas e discussões, como em 2015⁶², mas foi anunciado pela OCDE que não seria aplicado.

Contudo, e apesar desse desfecho, às vezes uma idéia volta a entrar na agenda e pode se transformar numa política, e a idéia de uma prova global aplicada a cursos profissionais já está lançada. O projeto *Tuning* também foca nas competências de cursos profissionais. Os processos regionais de acreditação no Mercosul Mexa e Arcu-Sul, que serão tratados no Capítulo 3, também focam em cursos profissionais.

Assim, não parece improvável que futuramente seja desenvolvida a avaliação de resultados com provas com os egressos dessas áreas. Há um interesse global na comparação via avaliação dos resultados dos egressos de cursos profissionais devido à economia do conhecimento e, ainda, para alguns,

⁶² Na Universidade Harvard, foi realizada a reunião *Global assessment of higher education learning outcomes: Comparing or competing: can we measure what is learnt?* em 29 de abril de 2015, da qual participei e que contou com a presença de vários acadêmicos e do diretor da Divisão de Inovação, Medida e Progresso da Diretoria de Educação da OCDE, Dirk Van Damme, a quem entrevistei.

seria necessário ter patamares comuns, internacionais na formação em profissões de risco para a sociedade, como médicos e engenheiros. Ou seja, que essa política ainda pode se re-escalar.

O projeto *Ahelo* mostra como a política global também pode surgir desde a escala nacional: em estudo da OCDE, recuperam-se experiências de provas aplicadas a estudantes da educação superior em diversos países, tais como Canadá, México, Estados Unidos, Austrália e Inglaterra. O Brasil também foi incluído, sendo explicadas as características do Provão e do ENADE. (NUSCHE, 2008). Comparando o Enade com o *Ahelo*, encontram-se semelhanças, tais como as provas de habilidades gerais e específicas, estudos de valor agregado e aplicação a estudantes do último ano do curso⁶³, verificando-se a influência do segundo no primeiro.

No capítulo tentou-se mostrar as mudanças ocorridas após o advento do AGCS e do Processo de Bolonha, e as políticas que gerou a preocupação com a qualidade nesta nova fase. Assim, houve o surgimento de políticas regionais de acreditação como as do Mercosul com a criação e implantação do Mexa e do Arcu-Sul e, no caso do Processo de Bolonha, com a meta-acreditação de agências de acreditação e a criação de um Registro Europeu.

No século XXI, então, as políticas propostas e/ou desenvolvidas adquiriram caráter global e regional, ainda que coexistindo com as políticas nacionais de avaliação e acreditação. As instituições que participaram desta forma de governança foram desde organismos internacionais como a Unesco e a OCDE, até ONGs, como Agências de Acreditação regionais e redes de Agências Internacionais e Regionais. Destaca-se a atuação de algumas ONGs regionais na divulgação da acreditação no âmbito do Processo de Bolonha.

⁶³ Embora o Enade fosse concebido para ser aplicado aos alunos do primeiro e do último ano dos cursos; em 2010 determinou-se que só se aplicaria aos alunos do último ano.

A forma de indução pela via de divulgação de Diretrizes e Guias teve bastante importância na divulgação das políticas de acreditação em diversas regiões e países.

Também, houve, no século XXI, a criação de *rankings* internacionais para avaliar a pesquisa na educação superior que atuam em escala global, gerando ações e repercussões na escala institucional.

Houve, ainda, a proposta de criação de uma prova global para avaliar os aprendizados dos alunos egressos da educação superior global. O projeto da criação da prova *Ahelo* lembra o *Programme for International Student Assessment* (PISA), proposta que se nutre de experiências na escala nacional como provas aplicadas nos Estados Unidos e em outros países como, por exemplo, o Provão e o Enade brasileiros.

Rankings e a prova *Ahelo* fomentam o comparatismo competitivo (ROBERTSON, DALE, 2015, AFONSO, 2013, TEODORO, 2016).

Contudo, nem o “acreditador” global nem a prova global saíram do papel.

CAPÍTULO 3:

A QUALIDADE EM ESCALA REGIONAL: A ACREDITAÇÃO NO MERCOSUL⁶⁴

3. 1. CRIAÇÃO DO MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco econômico composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como Estados-Partes, que surgiu mediante a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Posteriormente, protocolos adicionais incluíram como Estados Associados: em 1996, o Chile; em 1997, a Bolívia, em 2003, o Peru e, em 2004, a Colômbia, o Equador e a Venezuela (MERCOSUR, s/d). Guiana e Suriname são Estados associados desde 2013. Em 2013, a Venezuela passou a ser Estado-Parte⁶⁵.

⁶⁴ Este capítulo está baseado em resultados da pesquisa Acreditação da Educação Superior no Mercosul: o papel do Brasil (Edital Universal: Processo N° 483.258/2011-3) desenvolvida entre 2012 e 2014, com apoio do CNPQ. Participantes: Gabriella de Camargo Hizume e Lauro Vitor Nunes.

A pesquisa focou nos processos de acreditação regional nos quatro Estados Partes do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – dos quais se trata neste capítulo que se constitui numa reelaboração de resultados da pesquisa. Como já foi dito na Introdução, foram entrevistados: de Argentina: Ex-presidente da CONEAU (professor universitário UBA); Membro da CONEAU, Coordenadora da área de Internacionalização do Ministério da Educação (professora universitário UBA), Assessor do Ministério da Educação para o Mercosul (professor universitário UBA) e Assessor do Ministério da Educação para o Mercosul (ex-professor universitário). Do Uruguai: Diretor de Educação do Ministério de Educação e Cultura (professor universitário, diretor de Faculdade de educação de instituição privada), Membro da comissão Ad Hoc de acreditação para o MERCOSUL (Assessor de Vice-Reitoria de instituição privada e professor universitário, Membro da comissão Ad Hoc de acreditação para o MERCOSUL e Professor de instituição privada (Comisión de Relaciones Internacionales da Universidad de la República). Do Paraguai: Membro da ANEAES, Professora de universidade privada, Representante do Ministério da Educação. Do Brasil: dois Funcionários do Itamaraty, Membro da CONAES (professor universitário), Membro da CONAES (professor universitário), Assessoria internacional, SESU, MEC

⁶⁵ Pelo Protocolo de Ushuaia, que trata do compromisso democrático do Mercosul (1998), alguns países foram suspensos, como o Paraguai (2013-2014) e a Venezuela (2016 e 2017).

Apesar do nome de Mercado Comum, é importante assinalar que esse status é um *desideratum*, um estágio que se pretende alcançar em que haveria “o livre movimento de fatores produtivos (Capital e Trabalho)” (MERCOSUL, s/d), pois o bloco constitui uma União Aduaneira cujo objetivo é estabelecer o livre comércio entre os países que o integram e utilizar uma tarifa externa comum para o comércio com outros países ou blocos. Teve como antecedentes iniciativas passadas de cooperação entre Argentina e Brasil, na década de 1980, após ambos países superarem suas respectivas ditaduras militares; assim como, também, diversas tentativas de integração regional que ocorreram no subcontinente durante o século XX, derivadas do pan-americanismo de Simon Bolívar. No seu início, o Mercosul refletiu as ideias hegemônicas que orientavam a globalização: o ideário neoliberal e o *Consenso de Washington* (abertura aos mercados internacionais, controle de gastos públicos, privatizações de empresas estatais e desregulamentação). Também foi influenciado pela criação de grandes espaços econômicos e a necessidade de inserção internacional de seus países.

Segundo o Tratado de Assunção, a criação do bloco é fundada na necessidade de favorecer a integração por considerá-la necessária para o desenvolvimento econômico. O Mercosul também responderia à necessidade de maior desenvolvimento científico e tecnológico, assim como de modernização das economias. Faz-se igualmente menção à necessidade de justiça social e de melhorar as condições de vida dos cidadãos dos países envolvidos, embora prevaleçam, no texto do Tratado, detalhamentos relativos às atividades econômicas do bloco. (BRASIL, 1991).

Após o Tratado de Assunção de 1991, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, formalizou o caráter intergovernamental do bloco e estabeleceu o processo decisório que é baseado no consenso e participação de todos os Estados-Partes. Tem personalidade jurídica de direito internacional e

os Estados comprometem-se a aplicar as normas decididas pelos órgãos do Mercosul nos seus territórios, pois têm caráter obrigatório.

Contudo, é importante destacar que o Mercosul é um bloco intergovernamental, portanto, as decisões que ele assume devem ser ratificadas pela legislação interna de cada país para, então, serem cumpridas. (HIZUME, BARREYRO, 2017b).

Os órgãos institucionais do Mercosul são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Os três primeiros possuem capacidade decisória intergovernamental. (BRASIL, 1996).

O Conselho do Mercado Comum é responsável pela condução política e a tomada de decisão e está integrado pelos Ministros de Relações Exteriores (que coordenam as reuniões do Conselho) e pelos Ministros de Economia/Fazenda dos Estados-Partes. Possui uma presidência, ocupada por rotação dos Estados-Partes a cada seis meses. Tem a responsabilidade de criar políticas e ações, negociar e firmar acordos com outros países, grupos ou organizações internacionais; organizar reuniões de ministros e criar órgãos; entre outras. O Conselho emite Decisões que são obrigatórias para os Estados-Partes. Deve fazer uma reunião semestral quando muda a presidência do bloco, com a participação dos presidentes dos Estados-Partes.

O Grupo Mercado Comum tem função executiva e está composto por oito membros por país, que devem incluir representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, de Economia e dos Bancos Centrais e é coordenado pelos Ministros de Relações Exteriores. Suas funções são: propor projetos ao Conselho, implementar as decisões adotadas por esse, elaborar propostas de trabalho e, quando delegado pelo Conselho, negociar acordos com outros países, adotar resoluções financeiras e orçamentárias, organizar reuniões,

relatórios e estudos para o Conselho, dentre outras. É responsável pela Secretaria Administrativa do Mercosul. Emite Resoluções que são obrigatórias para os Estados-Partes. (BRASIL, 1996).

A Comissão de Comércio do Mercosul assiste ao Grupo Mercado Comum em questões econômicas e se manifesta mediante Diretrizes.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) está encarregada de representar os parlamentos dos Estados-Partes no Mercosul e seus representantes são designados pelos respectivos parlamentos. Deve acelerar os processos para entrada em vigor de procedimentos internos, harmonização de legislações e pode fazer recomendações. Em 2007, a CPC foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, órgão representativo da população dos Estados-Partes, unicameral, de representação proporcional e com previsão de serem eleitos por voto direto dos cidadãos de cada país (BRASIL, 2007).

O Foro Consultivo Econômico-Social é um órgão composto por representantes de setores econômicos e sociais, com função consultiva e manifestações realizadas por meio de Recomendações.

Quanto à Secretaria Administrativa do Mercosul, com sede permanente na cidade de Montevidéu, é um órgão de apoio operacional do bloco. (BRASIL, 1996).

Ao longo do tempo, o Mercosul foi agregando outros órgãos, como o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito e o Tribunal Administrativo Laboral. (HIZUME, 2013).

O Mercosul tem desenvolvido diversos grupos de trabalho temáticos, na forma de Reuniões de Ministros, Fóruns, Comissões ou Grupos de Trabalho, acerca de diversas temáticas não apenas econômicas, mas também sociais; tais como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), a Comissão de Representantes Permanentes (CRPM) e a Comissão de

Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), dentre outros⁶⁶.

Uma das diversas Reuniões de Ministros do bloco é a dos Ministros de Educação (RME).

3.2. A EDUCAÇÃO NO MERCOSUL

A inclusão da educação no âmbito do Mercosul, segundo Hermo (2011), começou logo no início do bloco quando, após o tratado de Assunção, foram realizadas diversas reuniões de ministros e funcionários de educação do Cone Sul, das quais derivou a intenção de gerar um acordo educacional e cultural. Em dezembro de 1991, os Ministros de Educação solicitaram ao Conselho do Mercado Comum a inclusão do setor da educação no Tratado de Assunção. O CMC decidiu pela criação da Reunião de Ministros de Educação, em 1991, em reunião em Brasília, com a finalidade de coordenação de políticas educacionais. Foi em fevereiro de 1992 que aconteceu a primeira reunião regional do Comitê Coordenador Regional do Setor de Educação que gerou o Plano Trienal 1992-1994, aprovado pela Reunião de Ministros e pelo CMC. (HERMO, 2011).

A Reunião de Ministros de Educação, órgão máximo do setor de Educação, faz reuniões semestrais na sede do país que exerce a presidência. No ano 2000, houve a criação de três comissões para tratar de temas específicos: a Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica (CRC-EB), a Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica (CRC-ET) e a Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRC-ES). (HERMO, 2011)⁶⁷

⁶⁶ Ver no Anexo A o Organograma do Mercosul.

(<http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>)

⁶⁷ As Reuniões de Ministros, as reuniões das CRC e da Rana têm registro em Atas acerca de temáticas, debates, discussões, propostas e decisões.

Posteriormente, em 2005, houve a inclusão do Comitê Assessor do Fundo Educacional do Mercosul e, em 2006, da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana). Finalmente, em 2011, foi incorporada à estrutura, a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente. Existem também outras comissões para realização de ações específicas. (MERCOSUL EDUCACIONAL, s/d)⁶⁸.

O setor educacional tem a finalidade de coordenação de políticas, estímulo à mobilidade e ao intercâmbio, formação de identidade e cidadania regionais, tendo como valores “o desenvolvimento com justiça social e o respeito à diversidade cultural”. (MERCOSUL EDUCACIONAL, s/d).

O Plano Trienal de 1992 orientava as ações para o conhecimento dos sistemas educativos dos diferentes países a partir do levantamento de informações e da cooperação existente até então. No que diz respeito à educação superior, era prioridade a formação de recursos humanos especializados e a promoção de pesquisas conjuntas visando à construção de propostas regionais de pós-graduação. (MERCOSUR EDUCATIVO, 2012).

Em consequência, as primeiras ações do Mercosul Educacional visaram o reconhecimento de títulos da educação básica (ensino fundamental, médio e técnico), no que teve sucesso. Após isso, houve diversos programas dedicados à educação básica que incluíram desde conteúdos curriculares relativos à integração e a um maior conhecimento de outros países do bloco, até o ensino das línguas espanhola e portuguesa. Na educação superior, segundo alguns entrevistados, teve prioridade a pós-graduação, mas logo, foi o reconhecimento de diplomas universitários que se tornou prioridade, sob dois signos: o do exercício profissional nos diversos países do bloco e o de mobilidade acadêmica de professores e alunos. Mas esta continua sendo uma questão ainda não resolvida.

⁶⁸ Ver no Anexo B, gráfico sobre o Setor Educacional do Mercosul.

3.2.1. SURGIMENTO DAS POLÍTICAS DE ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MERCOSUL⁶⁹

A questão do reconhecimento para habilitação no exercício da profissão evidenciou-se mais complicada do que na educação básica e a primeira tentativa foi criar uma tabela de equivalências entre os cursos, o que logo se mostrou de difícil implementação e foi preterida. As diferenças entre os sistemas de educação superior⁷⁰ e especialmente em relação à validação dos diplomas e ao exercício das profissões entre os diversos países foram grandes empecilhos da proposta. (FERNANDEZ LAMARRA, 2010). Portanto, a ideia de favorecer o exercício profissional entre os países foi apresentando problemas, pois alguns deles possuem associações profissionais, como é o caso da Argentina e do Brasil, e outros não. Além disso, o próprio Mercosul não evoluiu para um Mercado Comum com circulação livre de cidadãos para se inserirem no mercado de trabalho de qualquer um dos países do bloco, o que também não contribuiu para a necessidade de revalidação. Segundo alguns entrevistados, também pode ter influenciado nesses encaminhamentos o temor de alterações no mercado de trabalho doméstico e de prejuízo aos trabalhadores nacionais (Brasil, Uruguai), ao tempo em que outros países objetivam a exportação dos seus profissionais (Argentina).

Posteriormente à tentativa de uso das tabelas de equivalências, segundo GUERRA (2010), foi criado um Grupo de Trabalho de Especialistas em Avaliação e Acreditação da Educação Superior (GTEAE), com o objetivo de

⁶⁹ Esta seção está baseada, mormente, em BARREYRO, LAGORIA, HIZUME (2013) e HIZUME, BARREYRO (2017b).

⁷⁰ A educação superior nos Estados-Partes e nos Estados Associados do Mercosul é extremamente diferente quanto a questões como público-privado, gratuidade, acesso e permanecia, organização institucional e curricular dos sistemas, etc. Ver BRUNNER, MIRANDA (2016) para informações sobre estes quesitos e também para diferenças socioeconômicas entre os países.

elaborar uma metodologia para o reconhecimento de cursos dos Estados-Partes do Mercosul.

Os primeiros cursos propostos como objeto desse reconhecimento foram Contabilidade, Direito e Engenharia, mas os dois primeiros não continuaram, pois houve evidências de que eram muito diferentes entre os países. Em 1997, foram escolhidos os de Medicina, Agronomia e Engenharia (STUBRIN, 2005).

O GTEAE elaborou, em 1998, um Memorando de Entendimento sobre a Implantação de um Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do MERCOSUL, Bolívia e Chile (Mexa).

3.2.1.1. O Mexa

O Memorando de Entendimento sobre a Implementação de um Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (Mexa) foi aprovado em Reunião de Ministros em 1998. A acreditação era entendida como um processo em que se outorga validade pública à qualidade acadêmica dos diplomas, entendendo que estes obedecem aos parâmetros estipulados em âmbito do Estado Nacional de origem do curso e também aos critérios de qualidade regionais (MERCOSUL, 1998). A Reunião de Ministros determinou a participação em caráter voluntário de cursos de Medicina, Engenharia e Agronomia.

Assim, o Mexa diferenciava-se dos processos de acreditação em geral pela especificidade de suas normas terem sido acordadas a partir de um bloco econômico regional. O respeito às legislações de cada país e à autonomia das instituições universitárias reforça o caráter intergovernamental do Mercosul e se reflete na adesão voluntária das universidades. Poderiam participar do Mexa somente instituições

reconhecidas em âmbito interno, habilitadas para outorgar título de graduação, cujos cursos contassem com egressos. (HIZUME, BARREYRO; 2017b, p. 50)

Foram criadas comissões de *experts* de cada um dos três cursos selecionados, com três representantes por país e que foram coordenadas pela Comissão Coordenadora Regional de Educação Superior (HERMO, 2011). Elaboraram os critérios de avaliação que embasariam os processos de autoavaliação e de visita de pares avaliadores (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2008-2010), adotados pelo Mexa. Esses procedimentos são típicos da acreditação estadunidense e já eram ou haviam sido usados, à época, na Argentina e no Brasil, em escala nacional.

Os processos foram coordenados pela recém-criada Reunião de Agências Nacionais de Acreditação, órgão regional composto pelas Agências Nacionais de Acreditação (Anas) de cada país. (HERMO, 2011). Em cada um deles a Ana era a responsável pela implementação do processo de acreditação, para o qual tinha independência na convocatória e seleção dos cursos.

O sistema estabelece que as Agências devem ser instituições de direito público, geridas por órgãos colegiados, autônomos e imparciais, ser integradas por pessoas competentes e realizar procedimentos de avaliação adequados, promovendo a capacitação de pares avaliadores nacionais e regionais (BARREYRO, LAGORIA e HIZUME, 2015, p. 54).

Depois, o Mexa permitiu que os Estados que não tivessem uma Agência de Acreditação pudessem participar mediante Comissões *ad hoc* (HIZUME, 2013).

Uma vez terminada a autoavaliação, o relatório era entregue à Agência Nacional, que formava um comitê de pares avaliadores, com pelo menos um do país de origem do curso e dois de outros países, para realizar a visita de avaliação externa. (HERMO, 2011). Após concluída, era emitido um parecer favorável (com validade de cinco anos) ou não à acreditação e enviado à

Agência. Esta informava à Rana que encaminhava para ser aprovado na Reunião de Ministros (HIZUME, 2013)⁷¹.

O Mexa teve um longo período de preparação (1998-2002) até ser implementado, em que houve aplicação de um pré-teste, elaboração de patamares regionais, como já foi dito, e realização de oficinas de capacitação de avaliadores (HERMO, 2011); esse período foi coincidente com um momento de recuo do Mercosul, regionalmente, até a emergência, na década de 2000, de governos com características neoliberais populistas que o reavivaram (BARREYRO, 2014b). O Mexa só viria a ser aplicado entre 2004 e 2006 (HERMO, 2011). Cada país pôde apresentar entre três e seis cursos de cada uma das três áreas selecionadas, resultando em 62 cursos acreditados que são detalhados na tabela:

Tabela 1– Quantidade de cursos acreditados por país no Mexa

País Curso \	Argenti- na	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai	Total
Agronomia	5	4	3	5	1	1	19
Engenharia	6	6	6	0	6	5	29
Medicina	3	3	3	3	1	1	14
Subtotal	14	13	12	8	8	7	62

Fonte: HIZUME (2013, p.98).

Após a implementação do Mexa, sua avaliação positiva levou à criação de um mecanismo permanente de acreditação de cursos (HERMO, 2011).

⁷¹ Mais detalhes sobre os procedimentos da acreditação do Mexa podem ser consultados em HIZUME, BARREYRO, 2017b; HIZUME, 2013 e HERMO, 2011.

3.2.1.2. O Sistema Arcu-Sul

O Acordo sobre a criação e a implementação de um Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respectivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul) foi assinado pelo CMC em 2008 (Decisão N° 17/2008). (MERCOSUL, 2008).

O Arcu-Sul acrescentou os cursos de Odontologia, Enfermagem, Arquitetura e Veterinária aos já participantes (Engenharia, Agronomia e Medicina). E recebeu a adesão da Colômbia e da Venezuela (HIZUME, 2013).

Continuando com o estipulado pelo Mexa, os procedimentos para acreditação constam de autoavaliação e avaliação externa por meio de visita de pares que, se satisfatória, gera uma acreditação com validade de seis anos. Os parâmetros que orientam os processos constam, para cada um dos sete cursos, nos Guias de Autoavaliação. A execução dos procedimentos é responsabilidade das Agências Nacionais de Acreditação (Anas), organizadas em forma de rede (Rana). (MERCOSUL, 2008; BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015). A participação dos cursos é voluntária e sua seleção para participar do Arcu-Sul é responsabilidade da Ana de cada país, que tem a possibilidade de estabelecer critérios próprios para participação no Sistema.

As visitas de pares requerem a presença de dois estrangeiros e um nacional, os quais devem ter participado das oficinas de acreditação regionais e nacionais. (MERCOSUL, 2008; BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015).

Continuam sendo garantidas a autonomia universitária e a prevalência da legislação nacional.

O Sistema Arcu-Sul explicita que seu objetivo é a garantia de qualidade e não o reconhecimento profissional e que pretende outorgar um selo Mercosul

de qualidade universitária (MERCOSUL, 2008)⁷². A finalidade do sistema ficou atrelada à participação em programas do Mercosul (como os de mobilidade), a vir a ter influência quando for acordada a mobilidade para o exercício profissional e, especialmente, à de melhoria de qualidade das instituições participantes. A respeito, duas posições foram colocadas nas discussões prévias:

- a) acreditação regional ratificava a acreditação nacional, principalmente defendida pela Argentina, que implicaria num curso menor e b) acreditação regional era diferente da nacional, defendida pelo Brasil. Prevaleceu a acreditação regional, considerada como um selo extra de qualidade sem influência nem nos *rankings*, nem no mercado nem no exercício profissional. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015, p. 224).

3.2.2. A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS-PARTES NA ACREDITAÇÃO MERCOSUL⁷³

A seguir, são apresentadas as peculiaridades da implementação da política regional em cada um dos quatro Estados-Partes do Mercosul. São incluídas, também, informações acerca dos sistemas de educação superior de cada país e seus sistemas de acreditação/avaliação nacional, quando houver⁷⁴.

⁷² Segundo Hizume (2013), a questão do exercício profissional passou a ser tratada, dentro do Mercosul, pelo Grupo de Serviços.

⁷³ A seção está baseada em BARREYRO (2014a e b), BARREYRO, LAGORIA, HIZUME (2015) e BARREYRO, HIZUME, LAGORIA (2015)

⁷⁴ Se os dados estatísticos de educação superior em nível mundial são de difícil uso para efeito de comparação, os de América Latina são ainda mais complicados, pois alguns países não possuem estatísticas frequentes ou completas acerca da educação superior. A Unesco divulga o último dado de que dispõe e, às vezes, data de vários anos passados. Assim, tentamos usar os dados mais atuais disponíveis e preferimos os de uma mesma fonte, no caso, Brunner e Miranda (2016), a não ser que não ofereçam o dado em questão e/ou que exista melhor fonte. Também, no decorrer da pesquisa, os dados a respeito dos processos de acreditação no Mercosul têm sido muito difíceis de conseguir e, às vezes, são divergentes se considerada as fontes regional ou nacional; portanto, se têm privilegiado os dados oferecidos no site oficial do Mercosul Educacional, que é responsabilidade do Brasil, em agosto de 2017. Contudo, o site parece não ter sido atualizado após 2015.

3.2.2.1. Argentina

Argentina possui um sistema de educação superior que combina um tamanho grande⁷⁵: 2.768.211 de matrículas, com uma taxa de matrícula bruta de 71%, das quais 26% no setor privado (BRUNNER; MIRANDA, 2016).

Possui 66 universidades públicas e 65 privadas e, também, 1.023 instituições não universitárias públicas e 1.190 privadas (BRUNNER, MIRANDA, 2016).

No que diz respeito à avaliação e à acreditação, o país havia começado na década de 1990, por influência do Banco Mundial, segundo entrevistados, a desenvolver processos de acreditação em escala nacional. Para tal, tinha sido criada uma Agência de Avaliação, quando foi publicada a Lei de Educação Superior do país (Lei n° 24.521) adequada às ideias divulgadas pelo Banco. A Agência – denominada Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU) – tem como incumbência a acreditação de instituições e cursos (de graduação e pós-graduação), públicos e privados. Os cursos de graduação para os quais a acreditação é obrigatória são aqueles que se referem às profissões reguladas pelo Estado ou de interesse público (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

Os integrantes da Comissão são doze, indicados pelo Poder Executivo, dentre os quais três são membros da Câmara de Deputados, três do Senado, um do Conselho de Reitores das Universidades Privadas, três do Conselho Interuniversitário Nacional, um da Academia Nacional de Educação e um do Ministério da Educação. A sua função é executiva, sendo descentralizada do

⁷⁵ Brunner e Miranda (2016) consideram os tamanhos dos sistemas de educação superior, segundo o número de matrículas, da seguinte forma: pequeno (0 a 150 mil); médio-pequeno (150 a 500 mil); médio (500 a 1 milhão); médio-grande (1 a 2 milhões) e grande (mais de 2 milhões). Combinam esse critério com a taxa bruta de matrícula que mostra a universalização ou massificação do sistema, elaborando uma interessante tabela comparativa.

Ministério de Cultura e Educação e contando com orçamento próprio (BARREYRO; LAGORIA, 2010).⁷⁶

Segundo vários dos entrevistados, a Argentina teve um papel de importância nos processos de acreditação no MERCOSUL, tendo mantido um dos seus representantes por mais de dez anos e durante diferentes governos. No início dos processos, foi importante a experiência da Coneau, única agência existente dentre os Estados-Partes que já desenvolvia acreditações, o que influiu nos procedimentos adotados, na seleção de cursos participantes e na oferta de oficinas de capacitação de avaliadores. Segundo entrevistados, foi a Coneau que trabalhou mais independentemente do Ministério de Educação, como previsto na legislação do Mercosul Educacional. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015)

São também os entrevistados desse país que manifestam mais questionamentos ao Sistema Arcu-Sul, indicando que o bloco deveria avançar na livre circulação de profissionais, apesar de alguns países temerem receber grande número de trabalhadores (Brasil e Uruguai). Esses entrevistados consideram estancados os processos, pois o país já teria consolidado nacionalmente sua acreditação e realizado todas as acreditações regionais. (BARREYRO, 2014a; BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015).

Diante dos atrasos do Brasil nas suas acreditações no Arcu-Sul, que deveriam ter sido completadas até 2012, a Argentina decidiu esperar para fazer as próprias. Parcialmente, pelas razões expostas, o país tem realizado recentemente diversos acordos bilaterais ou multilaterais de aprovação de títulos estrangeiros, com Chile e Peru, por exemplo. (BARREYRO, 2014a)⁷⁷.

Para os entrevistados argentinos há necessidade de avançar na acreditação para o exercício profissional. Pensam que os processos são muito

⁷⁶ Existem diversos projetos de mudança e/ou transformação da Coneau no parlamento do país, alguns dos quais incluem explicitamente a acreditação regional (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

⁷⁷ Para mais detalhes sobre a participação da Argentina, ver Hizume (2013).

caros, especialmente o deslocamento dos avaliadores de um país para outro – seja para fazer visitas de pares, seja para oficinas de capacitação – e que se deveria poder confiar nas acreditações dos outros membros do bloco, ou seja, validar as acreditações nacionais como regionais. Pensam que não seria oportuno ampliar o número de cursos com a mesma metodologia; continuar da forma atual seria converter a acreditação num procedimento tecnocrático.

A Argentina realizou 52 acreditações pelo sistema Arcu-Sul (ARCU-SUL, 2017a).

3.2.2.2. Paraguai

A educação superior no Paraguai está organizada em diversos tipos de instituições como universidades, institutos superiores e instituições profissionais de terceiro grau (institutos de formação docente e institutos técnicos).

Até os anos de 1990, havia apenas duas universidades, ambas em Assunção, capital do país. São elas a *Universidad Nacional de Asunción*, desde 1889 e a *Universidad Católica “Nuestra Señora de Asunción”*, fundada em 1960.

Foi a partir da redemocratização do país, após a ditadura militar, que começou a criação de instituições privadas, possibilidade aberta pela Constituição promulgada em 1992, que também garante autonomia às instituições universitárias, o que alterou a concentração da matrícula que, até 2003 era de 60% no setor público estatal. (BARREYRO, HIZUME, 2017b).

O sistema paraguaio é de tamanho médio/pequeno, apresentando um nível médio-baixo de massificação, segundo a classificação de Brunner e Miranda (2016). Em 2014, eram 236.000 matrículas, 71% delas no setor privado. A taxa bruta de matrícula era de 37% (BRUNER, MIRANDA, 2016).

Em 2014, registrou-se a existência de 54 universidades, das quais oito públicas. Além disso, há 37 Institutos Superiores, dos quais sete são públicos (BRUNNER, MIRANDA, 2016).

O sistema passou por problemas de baixa qualidade, fraudes e corrupção, inclusive nas universidades mais antigas. A partir de diversos protestos e manifestações, uma nova Lei de Educação Superior foi sancionada em 2013 (Lei 4995/13), que instituiu um Conselho Nacional de Educação Superior (Cones) em 2015. (BARREYRO; HIZUME, 2017b). Segundo entrevistados, a lei estabeleceu regulações para criação de novas instituições e cursos, até então com poucas restrições.

Até o século XXI, não houve avaliação nem acreditação da educação superior, pois as instituições eram autorreguladas e possuíam autonomia. Na década de 1990, houve criação de legislação que incluía proposta incipiente de avaliação e regulação, mas não chegou a ser implantada. Ainda, em 1998, uma lei de educação previa a inclusão da avaliação em diversos níveis. Mas, a questão só entraria na agenda da educação superior do país quando, em 1998, foi assinado o Mexa, pois o país havia participado das discussões desde o início, em 1992. (BARREYRO; HIZUME, 2017b).

Nesse marco, em 2000, foi criada pelo Ministério da Educação uma Comissão Técnica *ad hoc* e *ad honorem* que devia elaborar uma proposta de Agência de Acreditação (ANEAES, s/d), o que derivou na criação da *Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior* (Aneaes)⁷⁸, pela Lei nº 2.072/03, segundo entrevistados, inspirada na Coneau argentina.

A Aneaes tem atribuição de realizar avaliações externas de instituições, cursos e programas de pós-graduação e sua acreditação; produzir relatórios sobre projetos de criação de cursos e instituições; assessorar como órgão consultivo; divulgar os resultados das acreditações e atuar em cooperação internacional (PARAGUAY, 2003, art. 4º). Está composta por um Conselho

⁷⁸ Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior

Diretivo, integrado por dois membros de instituições de educação superior públicas e privadas, um indicado pelos professores universitários e um indicado por associações do setor produtivo. Outro membro é indicado pelo Ministério da Educação. (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

Assim, a Aneaes cumpre com os requisitos regionais estabelecidos pelo Mercosul Educacional para as Agências Nacionais de Acreditação, apesar de sua dependência – especialmente orçamentária – do Ministério de Educação; mas sua atuação é autônoma.

Percebe-se no caso do Paraguai que foi a escala regional que induziu à criação da Agência de Acreditação no país, cujo modelo assumiu. Nas palavras de um entrevistado: *“Nosotros en este país empezamos a pensar sobre la calidad en el contexto regional, antes no”*⁷⁹.

Uma peculiaridade dos processos de acreditação no Paraguai foi a convergência entre os processos nacionais e os regionais, pois os cursos deviam ser acreditados primeiramente em âmbito nacional, que inclui a avaliação pelos egressos dos impactos do curso (até 2016 em que foi sancionada alteração). O alcance da acreditação nacional implica a sua obrigatoriedade para os cursos de Medicina, Direito, Agronomia, Odontologia, Engenharia e Arquitetura, com critérios similares aos adotados pela Argentina. O restante dos cursos pode participar dos processos de acreditação, voluntariamente. (BARREYRO, HIZUME, 2017b).

Paraguai mostra a influência dos processos regionais de acreditação pelo Mercosul na organização: a) dos processos nacionais de acreditação de cursos e instituições; 2) da organização deles por meio de uma Agência, no caso seguindo o modelo de um outro Estado-Parte: Argentina; e 3) da criação de legislação e novos órgãos no sistema de educação superior paraguaios, quebrando dessa forma com a autonomia universitária que era

⁷⁹“Neste país, nos começamos a pensar acerca da qualidade no contexto regional, antes não o fazíamos”.

própria da educação superior o país, embora num modelo em vigor até o século XX. Os entrevistados confirmam: “*El Mercosur al Paraguay le sirvió para que empiece a pensar y analizar la educación superior en este país*”⁸⁰e

*Seguramente el caso paraguayo es muy resaltante, [por]que tuvo un salto cualitativo en menos de 10 años. El proceso que le llevó a otros países más tiempo, a nosotros nos llevó la presión internacional, el Mexa, Mercosur presionó a este país, inspiró, diríamos, al país a pensar sobre la educación superior, y se hicieron cambios en poco tiempo.*⁸¹ (Entrevistado).

Durante sua participação no Arcu-Sul e, apesar de não ter feito acreditações durante o tempo em que o país esteve suspenso, o Paraguai cumpriu os processos. Dezoito acreditações de cursos foram realizadas pelo Sistema Arcu-Sul (ARCU-SUL, 2017a).

3.2.2.3. Uruguai

O Uruguai também possui um sistema de tamanho médio/pequeno, apresentando um nível alto de massificação. Possuía 156.043 matrículas⁸², em 2014, 17% das quais em instituições privadas, sendo sua taxa bruta de matrícula de 62%. (RAMA, 2017).

O sistema de educação superior uruguai esteve sob a hegemonia da *Universidad de la República* que era, até 2012, a única universidade pública do país. Nesse ano, foi criada, outra instituição pública: a *Universidad Tecnológica del Uruguay* que oferece cursos de Engenharia e Tecnológicos. Contudo, a

⁸⁰ O Mercosul serviu para o Paraguai pensar e analizar a sua educação superior.

⁸¹ O caso paraguaio ressalta porque teve um salto qualitativo em menos de 10 anos. O processo que foi mais demorado em outros países, para nós acelerou a pressão internacional, o Mexa, o Mercosul presionou o país, inspirou, diríamos, o país a pensar a sua educação superior e muitas mudanças foram feitas em pouco tempo.

⁸² É o dado mais confiável encontrado, pois o país não publica estatísticas ano a ano. Os dados disponíveis em publicação do *Ministerio de Educación Dirección de Educación* estão desagregados. Somando os da educação terciária (universidades e instituições não universitárias) mostram 139.008 matriculados para o ano de 2015. (URUGUAY, 2015). Agradeço a Enrique Martínez Larrechea pela ajuda e envio de bibliografia para tratar deste ponto.

Universidad de la Repùblica, UDELAR, possui muita influência e prestígio, dada sua criação no século XIX, seu grande número de matrículas e de docentes, e de publicações e, por possuir autonomia, não precisa ter autorização para a criação de novos cursos, como as instituições privadas. Tem conseguido, também, manter representação em diversos órgãos nacionais, inclusive o de regulação do setor privado, intervindo na aprovação de novos cursos (LANDONI, 2017).

Foi em 1995 que nova legislação foi criada para regular as universidades privadas, embora elas já existissem, como a *Universidad Católica*, reconhecida em 1985. Segundo um entrevistado, o Decreto nº 308/95 criou na prática dois subsistemas, em que o setor privado possui 1/5 das matrículas e tenta não ter conflitos nem enfrentar a Udelar (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA; 2015). Segundo Brunner e Miranda (2016), o Uruguai possui duas universidades públicas, quatro privadas y 12 instituições não universitárias privadas.

O Uruguai não desenvolve processos de avaliação e acreditação em escala nacional, não possuindo, portanto, Agência de Avaliação, mas, apesar disso, o país tem participado do Mexa e do Arcu-Sul, tendo assumido os processos de acreditação, via Ministério de Educação e Cultura, por meio do Departamento de Educação. Para tanto, foram criadas desde o Mexa, Comissões *ad hoc*, para cada curso. Segundo alguns entrevistados, no processo de elaboração do Mexa, esses membros também colaboraram, pois vários permaneceram vinculados a essas atividades, com algumas mudanças pontuais. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA; 2015)

Uma vez criado o Sistema Arcu-Sul, a forma como o Uruguai levou a cabo a sua participação foi pela via de uma Comissão *ad hoc* de acreditação (Decreto nº 251/08) que, embora fazendo parte do Ministério da Educação, atua de forma independente (ARCU-SUL, 2017b) e se concentra nos processos de acreditação regional. Está formada por cinco membros, dois dos quais representam a *Universidad de la Repùblica*; dois, o Ministério de Educação e Cultura; e um, o Conselho de Reitores das Universidades Privadas. Esses

membros são indicados pelas instituições que representam e designados pelo Ministro da Educação (ARCU-SUL, 2017b)

Contudo, o nível regional teve influência marcante sobre o nacional ao gerar discussões acerca da criação de uma Agência de Acreditação Nacional e até ao colocar a questão da acreditação em nível nacional.

O país possui processos de regulação para instituições e cursos privados, com viés de controle, mais do que de avaliação formativa. Segundo entrevistados, a Udelar posicionou-se contra sua inclusão em razão da autonomia universitária e por realizar processos próprios de autoavaliação; portanto, a proposta ficaria restrita ao setor privado. A oposição da Udelar, segundo outros, era por não concordar com o tratamento em separado da acreditação sem incluir a revisão das normas gerais acerca da educação superior. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015).

Também houve diferentes opiniões quanto à articulação entre os processos de acreditação nacionais e regionais, mas permaneceu a ideia de mantê-los separados. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015).

Quando o Mercosul levou a se pensar na criação de uma Agência de Acreditação, houve a elaboração de um projeto por um grupo de trabalho criado para tal fim pelo Ministério de Educação e Cultura e que contou com consultoria da Rede Iberoamericana para a Acreditação da Educação Superior (Riaces). (LANDONI, 2017).

Las discusiones principales que se sostuvieron en los grupos de trabajo fueron sobre cuáles deberían ser la naturaleza jurídica y la integración del órgano directivo de la Agencia; los requisitos a exigir a las instituciones y carreras del sector privado para su reconocimiento y el rol que le debía corresponder a la Universidad de la República en dichos procesos; y las modalidades y efectos de las resoluciones de acreditación⁸³. (LANDONI, 2017, p. 4)

⁸³ As discussões principais mantidas nos grupos de trabalho foram acerca de quais deveriam ser a natureza jurídica e a composição do órgão direutivo da Agência, os requisitos a serem exigidos para as instituições e cursos do setor privado para seu reconhecimento e o papel que devia ter a Universidad de la República nos processos, assim como as modalidades e efeitos das resoluções de acreditação.

Após as discussões, foi apresentado ao parlamento, em 2009, o projeto de criação da Agência para a promoção e a garantia da qualidade da educação terciária (Apacet)⁸⁴. Contudo, o projeto não foi aprovado e o Ministério da Educação e Cultura não insistiu com a iniciativa passando a propor uma parte dela, a que tratava de mudanças na regulação do setor privado e que foi aprovada por decreto em 2014. (LANDONI, 2017). Segundo o autor, o governo não teve sucesso na articulação entre os acadêmicos e os políticos e, quando chegou ao parlamento, decidiu-se por manter a influência da *Universidad de la República*: “*El contexto nacional del sistema universitario bloqueó la iniciativa a pesar del impulso internacional que alimentaba la propuesta reformista*” (LANDONI, 2017, p. 18)⁸⁵.

A participação do Uruguai no Mercosul, nas temáticas referentes à educação superior, foram conduzidas por membros da Udelar, num primeiro momento, pertencentes à Unidade Central de Estudos do Mercosul e, depois, à Comissão de Relações Internacionais, e que compõem a Comissão Regional de Educação Superior, tendo permanecido o mesmo representante durante 10 anos, com uma equipe administrativa de quatro pessoas (mais do que Argentina e Brasil). Isto, talvez por Montevidéu ser a sede do MERCOSUL.

Até agosto de 2017, Uruguai havia feito 14 acreditações pelo Sistema Arcu-Sul. (ARCU-SUL, 2017a).

3.2.2.4. Brasil⁸⁶

⁸⁴ Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria.

⁸⁵ O contexto nacional do sistema universitário brecou a iniciativa, apesar do impulso internacional que favorecia a proposta reformista.

⁸⁶ Essa seção recupera informações de BARREYRO (2014b); HIZUME (2013) e BARREYRO, LAGORIA, HIZUME (2015).

O Brasil possui 8.027.297 de matrículas, das quais 76% no setor privado e 17% do total em cursos a distância. São 2.364 instituições, das quais 88% privadas e do tipo faculdade. São 195 as universidades. (INEP, 2016). A taxa bruta de matrícula é de 35,8% e a taxa líquida 18,2%⁸⁷.

O Brasil participou das reuniões que levaram à elaboração do Mexa e aplicou o pré-teste em três cursos, um de cada tipo dos selecionados pelo Mexa (HIZUME, BARREYRO; 2017b).

É pelo menos curioso o arranjo que o Brasil fez para o cumprimento das funções de Ana, pois o país não possui uma Agência de Acreditação. Para tal foram designados o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Secretaria de Educação Superior (SESu) (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015; HIZUME, 2013), embora nenhum deles fosse encarregado de executar avaliações em escala nacional, pois isto tem cabido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, convertido em autarquia em 1997, quando adquiriu novas funções relativas à avaliação, dentre as quais a de coordenação dos processos de avaliação de cursos e de desenvolvimento de projetos de avaliação educacional. (BARREYRO; ROTHEN, 2007). Posteriormente, o Inep consolidou suas atribuições avaliadoras ao receber funções antes exercidas por Secretarias do Ministério. Segundo a normativa, a SESu, no momento de implementação do Mexa (2003-2006) já tinha repassado as funções para o Inep (BARREYRO; ROTHEN, 2007). Contudo, foi a SESu quem realizou os processos de acreditação do Mexa, segundo Hizume (2013), confirmado por entrevistados.

O CNE tinha funções de assessoramento ao Ministério e a SESu era um órgão da estrutura do Ministério de Educação com atribuições nos processos de regulação do sistema. Para Hizume (2013), a designação do CNE estava relacionada com a necessidade de as Anas serem órgãos colegiados. A autora

⁸⁷ Cálculos realizados pelo prof. Nelson Cardoso Amaral, para o ano de 2015.

também assinala que o CNE nunca participou das acreditações e que estas foram realizadas pela SESu, e que os processos de acreditação teriam sido coordenados pela Assessoria Internacional do Ministério da Educação (HIZUME, 2013). Não há registros de qualquer participação do Inep nesses processos.

Mas, é necessário dizer que durante os anos de elaboração do Mexa primeiro (1998-2002) e de implantação depois (2003-2006), o Brasil realizou diversas mudanças nos seus sistemas de avaliação da educação superior e nas funções desempenhadas pelos seus órgãos mudado em menos de uma década, como será tratado no Capítulo 4 (BARREYRO; ROTHEN, 2007).

Porém, com todos os avatares, o Brasil participou da implementação do Mexa, acreditando 12 cursos (BARREYRO, HIZUME, 2014)⁸⁸.

Já a participação do Brasil no Sistema Arcu-Sul trouxe novos e diferentes desdobramentos.

O Arcu-Sul estava previsto para funcionar entre 2007 e 2012 e, para sua implementação no Brasil, foi designada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

Surgida em decorrência da promulgação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)⁸⁹, em 2006, a Conaes é um órgão consultivo (BARREYRO; ROTHEN, 2006) e não executivo. Suas funções são de supervisão e coordenação da avaliação da educação superior, com vínculo direto com o Ministério da Educação. Basicamente está dedicada à proposta de mecanismos e diretrizes destinadas aos diversos procedimentos avaliativos do Sinaes, embora alguns autores lhe atribuam função normativa (HIZUME, 2013).

A composição da Conaes inclui vários representantes governamentais, tais como três do Ministério da Educação e um da Coordenação do

⁸⁸ Para detalhes dos cursos acreditados por Instituição, ver HIZUME (2013).

⁸⁹ O Sinaes será tratado no Capítulo 4.

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e três representantes dos docentes, estudantes e funcionários das instituições de educação superior, respectivamente. Também a integram cinco especialistas em avaliação ou gestão da educação superior.

Conforme Hizume (2013), a Conaes talvez tenha sido escolhida por ser um corpo colegiado, embora não tivesse *know how* para a realização dos processos de acreditação, sendo o Inep o órgão escalado para tais funções em nível nacional. Inclusive não possui orçamento próprio. Por esse motivo, o Brasil não realizou as acreditações no Sistema Arcu-Sul, até que a situação gerou um desconforto que levou a Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior do Mercosul a registrar o assunto em Ata (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015). Foi dado como justificativa o fato de não haver possibilidade legal de pagamento a avaliadores estrangeiros, em dólares, como o Arcu-Sul determina (HIZUME, 2013).

Posteriormente à intervenção da CRC-ES, foram incluídos mais dois órgãos para cumprir as funções de Agência de Acreditação: a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e o Inep, passando a ser este o responsável pelos processos de acreditação no Sistema Arcu-Sul e sendo a Conaes responsável por estabelecer critérios (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015) e também por emitir as acreditações (HIZUME, 2013)⁹⁰.

Uma vez reorganizadas as funções e responsabilidades, foi lançada uma convocatória para iniciar o processo regional de acreditação na qual, para participação dos cursos no Sistema Arcu-Sul, requisitos complementares foram acrescentados aos regionais, tais como: o curso ser de instituição universitária, ter 10 anos de existência, possuir conceito igual ou maior do que quatro na

⁹⁰ Existe projeto de Lei (nº 4.372/12) enviado pelo poder executivo ao Congresso Nacional visando a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), que inclui entre suas incumbências a de acreditação de instituições de educação superior e cursos e a de articulação com instituições estrangeiras e internacionais para atuar em ações de cooperação institucional técnica e financeira de caráter bi e multilateral. Contudo, o projeto parece ter saído da agenda da educação superior no Congresso Nacional.

avaliação de cursos em âmbito nacional (Sinaes) e ter participado do Mexa. (HIZUME, 2013). Ou seja, os cursos que participariam do Arcu-Sul já eram os melhor avaliados em nível nacional⁹¹:

Desta perspectiva, os processos de avaliação regionais seriam confirmativos dos processos de avaliação/acreditação internos, apenas outorgando a certificação de qualidade regional [...] Assim, deve-se ponderar se o Sistema propiciará efetivamente a melhora dos cursos na região ou se somente confirmará a excelência de cursos reconhecida nos processos avaliativos internos, assumindo caráter de avaliação de cunho confirmativo transnacional (HIZUME, 2013, p.169)

Em que pesem os novos órgãos incluídos para cumprir as funções de Agência Nacional de Acreditação, o Brasil não havia acreditado nenhum curso até finais de 2012, quando terminava o ciclo, e foi só em 2013 que foram divulgados resultados das acreditações brasileiras de cursos. O Brasil, conforme Hizume (2013), quando finalmente realizou as avaliações, aproveitou sua experiência nacional e foi o único a utilizar metodologia *online*. Além disso, também assumiu os custos das acreditações, prática diferente da realizada pelo Sinaes quanto às instituições privadas.

Apesar dos problemas, a participação do Brasil é vista como mais estável, sendo o único país com projeção estratégica, atribuída ao Itamaraty e oriunda do modelo imperial português, segundo um entrevistado.

Verifica-se, a partir da análise da documentação, uma atitude ambígua do Brasil, pois se percebe em muitos documentos decorrentes das Reuniões de Ministros a não assinatura do Ministro da Educação brasileiro (enquanto todos os outros o faziam). Em geral, quem assinava era um representante, às vezes

⁹¹ Para os processos regulatórios brasileiros, os cursos têm que obter conceito igual ou maior do que três (numa escala de um a cinco) nos processos avaliativos do Sinaes, para obter autorização de funcionamento, reconhecimento ou renovação de reconhecimento. (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

com cargo ministerial o que mostra menor participação da principal autoridade da área, em comparação com outros países (HIZUME, 2013). De forma contrária, os entrevistados ressaltam a participação de membros do Itamaraty, em reuniões da Comissão Coordenadora de Educação Superior, algo que apenas o Brasil fez. As equipes brasileiras participantes são consideradas como muito competentes, com boa formação acadêmica e diplomática. A participação de funcionários do Itamaraty, da assessoria internacional do MEC e a articulação entre Ministério de Educação e de Relações Exteriores foi destacada, haja vista que em outro Estado-Parte, tendo sido consultada a chancelaria do seu país acerca da política para o Mercosul, a resposta foi incentivar a realização das reuniões no país para gerar ingressos econômicos! De forma diferente, percebemos grande rotatividade nos funcionários participantes, com exceção de dois representantes do Ministério da Educação.

É notório nas falas de alguns entrevistados, que se esperava do Brasil que assumisse a liderança do Mercosul, enquanto outros pensavam que isso seria visto com desconfiança se tivesse acontecido. Para alguns o Brasil oscila: há momento em que lidera e outros em que não. Percebem que o Brasil é comprometido e cauteloso ao mesmo tempo. Para um entrevistado, o Brasil não se compromete com o Mercosul e não devido a um problema de falta de dinheiro, mas por estratégia de liderança em que Brasil pretende ser líder regional, mas também internacional com os Brics.

Outro entrevistado opina que “quando o Brasil parece não estar respondendo ao Mercosul educacional, reage com fatos contundentes, como por exemplo: U\$S 14.000.000 para mobilidade desde e para o Brasil ou criação da Universidade da Integração Latinoamericana (UNILA)”. Mas, essas iniciativas são unilaterais, ainda que algumas decorrentes de ideias surgidas no bloco.

No que diz respeito aos processos de acreditação, alguns entrevistados consideram que o Brasil teve avanços e recuos na educação superior devido às mudanças do seu próprio sistema e a que considerava apenas seu nível

nacional. Segundo alguns, os processos de acreditação do Mercosul não parecem ter interessado muito ao Ministério da Educação brasileiro, apenas aos funcionários que acompanhavam as temáticas. Outros pensam que o MEC é quem mais se compromete com a acreditação do Mercosul e que o Itamaraty e o Ministério de Ciência e Tecnologia priorizaram mais a internacionalização que a dimensão regional. Por outra parte, alguns compreendem que, devido à especificidade da educação superior brasileira (desenvolvimento da pós-graduação, tamanho do sistema, boas universidades públicas) o país está preocupado com: 1- verificar realmente que haja qualidade nos cursos; 2- impossibilidade de incluir todo o seu sistema nacional, dada a diferença de qualidade dos cursos; 3- resistência à abertura de mercados, caso se avance na acreditação para finalidades de exercício profissional.

Foi registrada maior participação do país no começo do Arcu-Sul, o que anunciaria maior compromisso, mas que não chegou a se concretizar. Ao demorar nas acreditações, gerou desconfiança e diminuição da participação da Argentina, que acreditou menos cursos, argumentando que era devido à falta de compromisso do Brasil. Os entrevistados argentinos são os mais críticos ao papel do Brasil. Um afirma que o Brasil apenas acompanhava os processos quando a sua avaliação nacional era realizada pelo “Provão” e, depois, com o Sinaes, liderou mais, embora tenha tido dificuldades de implementar o Arcu-Sul.

Há relatos de um *ultimatum* dado ao Brasil, no Uruguai em 2011, sobre a sua participação no Arcu-Sul, devido a que não havia acreditado cursos até 2012, e que o país priorizava programas como Ciência sem Fronteiras. A resposta foi um compromisso dos delegados, especialmente diplomáticos e, a partir daquele momento, desenvolveu-se o processo no país. Essas negociações são consideradas como fazendo parte do jogo, para alguns, e como falta de compromisso, para outros. Ainda, a complexa governança (MEC, CNE, Estados

e a oligarquia (sic) acadêmica disciplinar) são mencionadas como questões que não permitiram avançar rapidamente no Brasil com o sistema Arcu-Sul.

O atraso do Brasil gerou mais desconfiança pela justificativa do país acerca de não ter como pagar os avaliadores. Soma-se a isso o escasso desenvolvimento do site do Mercosul Educacional, na época, do qual o Brasil é responsável.

Uma questão que gerou desconforto (especialmente por parte da Argentina) foi a posição de Brasil de não unificar a acreditação nacional com a regional. Mas, nesse aspecto, o sistema de educação superior brasileiro e, especialmente, seus processos próprios de avaliação, permitem entender a posição do país⁹². Contudo, em reunião da Rana, ocorrida em 2015, foi prevista a possibilidade de os países conduzirem simultaneamente ambos os processos (nacional e regional), após autorização da Rana (BARREYRO; HIZUME; LAGORIA, 2015).

Até agosto de 2017, o Brasil tinha realizado 81 acreditações pelo Sistema Arcu-Sul.

3.2.2.5. Cursos acreditados pelo Arcu-Sul

A tabela 2 mostra o número e tipo de cursos acreditados pelos quatro Estados-Partes do Mercosul, até agosto de 2017. Percebe-se um lógico predomínio dos cursos dos dois países com maior número de estudantes e instituições: Argentina e Brasil. Os cursos de Engenharia (que contemplaram diversas especialidades: Elétrica, Eletrônica, Química, Eletromecânica, Industrial, de Alimentos, etc.) foram os mais participativos, chamando atenção a pouca participação dos de Medicina e o fato de o Paraguai e a Argentina

⁹² Como será mostrado no próximo capítulo, a avaliação da educação superior no país tem função regulatória, principalmente, e possui um processo que não faz parte do processo de acreditação no Mercosul nem em nenhum outro país: uma prova aplicada aos estudantes.

terem acreditado mais cursos dessa Área do que o Brasil. Inclusive a Argentina acreditou mais cursos de Arquitetura do que o Brasil⁹³.

Tabela 2 – Cursos acreditados pelo Sistema Arcu-Sul (até 21 ago. 2017)⁹⁴.

Cursos Acreditados pelo Sistema Arcu-Sul	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Total
Agronomia	13	17	1	1	32
Arquitetura	10	8	2	2	22
Enfermagem	4	12	2	1	19
Engenharia	16	29	7	7	59
Medicina	4	2	3	1	10-
Odontologia	2	2	1	1	6
Veterinária	8	11	1	1	21
Total	57	81	17	14	169

Fonte: Elaboração própria com dados de Arcu-Sul (2017a)

3.3.2.6 Órgãos de acreditação

A seguir, o quadro resume as características dos órgãos de acreditação de cada um dos quatro Estados-Parte do Mercosul, mostrando os diversos arranjos elaborados para realizar os processos de acreditação do Sistema Arcu-Sul.

⁹³ Seria necessária a realização de pesquisas específicas no interior dos diversos cursos acreditados pelo Arcu-Sul, para avançar em novos conhecimentos e análises.

⁹⁴ Não há distinção no site sobre se os cursos acreditados correspondem ao Mexa, ou ao 1º ou 2º ciclos do Sistema Arcu-Sul; portanto, a distinção entre Mexa e Arcu-Sul foi feita examinando-se caso a caso.

O 2º. ciclo do Arcu-sul foi previsto para acontecer entre 2015 e 31 de julho de 2017; portanto, algumas das acreditações podem ser produto desse ciclo que devia incorporar os cursos de Economia, Farmácia e Geologia, assim como a participação do Equador (BARREYRO; HIZUME; LAGORIA, 2015), embora não haja registro desses cursos nem do país no site do Arcu-Sul que, como já dito, parece estar desatualizado desde 2015. Foram enviados diversos e-mails ao endereço disponível para contato, tendo-se recebido apenas resposta automática.

Quadro 1 – Características das Agências Nacionais e/ou organismos de acreditação

País	Agência	Criação	Autonomia	Natureza	Estrutura
Argentina	Coneau	Lei n. 24.521/1995	Órgão descentralizado do Ministério da Educação. Conta com orçamento próprio.	Executiva	Subcomissões de área de avaliação externa projetos institucionais; Área de acreditação de graduação e pós-graduação.
Brasil	Conaes	Lei n. 10.861/2004	Depende do Ministro de Estado de Educação. Não conta com orçamento próprio.	Assessoria (em âmbito interno/ Normativa para o âmbito no Sistema ARCU-SUL	Secretaria Executiva
	Inep	Criado em 1937 passou a exercer funções de avaliação pela Lei n. 9448/1997.	Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Conta com orçamento próprio.	Executiva	Presidência e Diretorias. Diretoria de Avaliação da Educação Superior.
	Seres	Decreto n. 7.480/2011, com ampliação de funções pelo <u>Decreto n. 7.690/2012.</u>	Órgão do Ministério da Educação.	Regulação e supervisão	Diretoria de Política Regulatória; Diretoria de Supervisão da Educação Superior; Diretoria de Regulação da Educação Superior
Uruguai	Comissão <i>ad hoc</i> para Mercosul e Arcu-Sul	A partir de 2002 para o MEXA e 2008 para o ARCU-SUL	Conta com independência técnica	Executiva	Comissão <i>Ad hoc</i> nomeada por decreto
Paraguai	Aneaes	Lei n. 2072/2003	Financiada pelo Ministério de Educação	Executiva	Conselho direutivo da ANEAES

Fonte: BARREYRO, LAGORIA, HIZUME (2013, p. 64)

A questão da Agência é interessante como analisador da divisão do trabalho nas diferentes escalas: global, regional, nacional. Conforme mostrado no Capítulo 1, houve diversos mecanismos de indução da acreditação inspirada no modelo estadunidense, com seus processos de autoavaliação e avaliação

externa coordenados por Agências de Acreditação. Assim, a Coneau foi uma das primeiras agências criadas no Cone Sul, e desenvolveu importante influência modelar em alguns países da região, notadamente no Paraguai, como foi mostrado neste capítulo, mas também na Bolívia, caso não tratado aqui.

No caso do Brasil, o país já tinha desenvolvimento de processos nacionais de avaliação da educação superior no momento de discussão das questões: no Mexa contava nacionalmente com o Provão e, depois, o Arcu-Sul coincidiu com a criação do Sinaes, que fazia e faz parte da regulação desse nível de educação, desde o novo impulso ao desenvolvimento do setor privado, com viés lucrativo iniciado em 1997, coincidentemente com o Mexa. Para o projeto privatizante brasileiro, a avaliação – via Provão – foi coadjuvante. Então, um país como o Brasil – com grande peso político e econômico no Mercosul e que já havia incluído a questão da qualidade via políticas de avaliação no seu sistema de educação superior – podia prescindir da existência de uma Agência, como requerem os processos de acreditação do Mercosul. Assim sendo, o CNE, a Sesu, a Conaes, o Inep e a Seres... pouco importava quem tomava conta, desde que cumprissem minimamente os requisitos das Anas. Portanto, o CNE e a Conaes serviram para cobrir a necessidade de um órgão colegiado (HIZUME, 2013) e, os outros, atuariam segundo a sua expertise, especialmente o Inep que executou as avaliações.

Além da Bolívia, fora do escopo deste estudo, a Coneau influenciou a criação da Aneaes paraguaia, segundo a sua imagem... Interessantes também foram as opções do Paraguai de favorecer o desenvolvimento do setor privado (como o seu vizinho Brasil) e adotar o modelo de Agência do seu vizinho argentino, num sistema de educação superior suspeito de baixa qualidade. Igualmente notório é observar que o modelo Agência de Acreditação é induzido no Paraguai pela escala regional: a acreditação Mercosul e não de uma escala nacional (inter-nacional) para outra (Argentina-Paraguai). Menos ainda como uma recomendação global via Banco Mundial. É pertinente destacar que o

Paraguai teve uma consultoria com *experts* de Argentina e do Chile, dois países com Agência de Acreditação, antes de criar a Aneaes (BARREYRO, HIZUME, 2017).

É também interessante recuperar a afirmação de que a Coneau, na década de 1990, para fazer jus a seu papel, não permitiu a proliferação de instituições e cursos privados na Argentina (BARREYRO, LAGORIA, 2010). Com efeito, o peso da história da educação no país e da educação superior fizeram com que, apesar de ter criado uma Agência segundo a proposta do Banco Mundial, esta ressignificasse seu papel e o adaptasse às concepções e tradições nacionais, resguardando a universidade pública. Comparativamente, o Brasil não precisou de uma agência para abrir sua educação superior ao sistema privado, o que já tinha feito após o golpe militar de 1964 e aprofundou segundo sua tradição e história de educação superior com o desenvolvimento do setor privado lucrativo, a partir de 1997, como será mostrado no Capítulo 4.

O caso do Uruguai mostra talvez o mais conservador dos quatro países tanto no que diz respeito à diversidade e diversificação do seu sistema quanto à adoção de processos de avaliação/acreditação.

Como afirmam Martinez Larrechea e Chiancone Castro (2016), o monopólio da *Universidad de la República* atrasa tanto a abertura ao setor privado como a prática da acreditação para todos os cursos do país, conseguindo finalmente que os processos de acreditação do Mercosul ficassem restritos a esse âmbito, sem ultrapassar a escala nacional. Os processos regionais e nacionais são separados, pois no nacional as avaliações continuam com viés regulatório. Contudo, observação visual na cidade de Montevidéu, permitiu perceber publicidade de uma instituição privada que ostentava na sua porta o selo Mercosul de qualidade, num de seus cursos. O Uruguai, assim, parece ter cumprido seus compromissos regionais, paralelamente aos seus processos nacionais, com poucas interfaces, o que mostra o não determinismo das políticas globais.

Porém, alguns dos entrevistados dos países que não possuíam processos de avaliação destacaram a importância de ter participado como avaliadores de cursos em outros países do bloco, pois isto lhes teria permitido conhecer cursos de outros países e mostrado outros patamares de qualidade, o que, possivelmente, interferia nas suas elaborações posteriores acerca da qualidade, com consequências em âmbito nacional. Para isto terão contribuído também as oficinas de capacitação de avaliadores realizadas no marco dos processos de acreditação do Mercosul e os Guias de Avaliação (por cursos) que os especialistas foram elaborando no decorrer dos processos. Ou seja, a escala regional influencia a nacional ainda que não se adotem políticas de acreditação nacional, como no Uruguai.

Metade dos Estados-Parte – Uruguai e o Brasil – mostram que não é necessário possuir Agências de Acreditação para desenvolver os processos regionais (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015)

Em síntese, o capítulo mostrou o decorrer dos processos de acreditação Mexa e Sistema Arcu-Sul e como a política interna dos Estados-Partes e Associados que fazem parte do Mercosul tem mudado de orientação, o que trouxe, às vezes, mudanças de posição e comprometimento.

É interessante observar como a questão da qualidade, pela via da acreditação e da tentativa de reconhecimento de diplomas entrou na agenda da educação superior do Mercosul Educacional. Foi claramente derivada da concepção econômica do Mercosul, sob a hegemonia do pensamento neoliberal que na década de 1990 imperava na América do Sul e, também, das organizações multilaterais. Ou seja, foi uma finalidade econômica, como a circulação de trabalhadores, a que gerou a preocupação pela qualidade e sua garantia. Como disse uma entrevistada, “*Argentina hacía todo lo que quería el*

*Banco Mundial*⁹⁵. Talvez por ter recebido muitos empréstimos dele, é possível cruzar esse depoimento com informações do documento do Banco já citado (WORLD BANK, 1998) em que a criação da Coneau é mencionada.

Focando a análise na divisão escalar do trabalho (DALE, 2010), os processos de acreditação no Mercosul nos permitem observar como a escala regional reescalou a avaliação no Paraguai e não teve sucesso no Uruguai nem no Brasil em que agências não foram criadas.

Assim, os processos de acreditação no Mercosul, originados numa concepção de integração econômica, continuam a acontecer, mas, retirado o *leit motiv* da circulação de profissionais, foram ressignificados como melhoria de qualidade. Isto trouxe como consequência a manutenção do *status quo* em nível nacional (Argentina, Brasil) com indução da escala regional para adotar processos de avaliação, que obteve maior (Paraguai) ou menor (Uruguai) sucesso.

Apesar das manifestações de alguns entrevistados no sentido de que os processos mercosulinos foram anteriores aos de Bolonha, a lógica foi a mesma e, se na Europa eles se tornaram necessários, o mesmo não aconteceu no Cone Sul.

É lamentável que não tenham sido ancorados em projetos regionais de educação superior com finalidades de integração mais ampla, que potencializem as capacidades já instaladas em cada país (a graduação de massa da Argentina, a pós-graduação institucionalizada do Brasil, dentre outros traços), confluindo na criação de projetos de pesquisa regionais que atendessem aos problemas sociais dos países do bloco e a um desenvolvimento econômico para além da exportação de produtos agrícolas e exploração de minérios.

⁹⁵ “A Argentina fazia tudo o que o Banco Mundial desejava”.

CAPITULO 4:

A QUALIDADE EM ESCALA NACIONAL: A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

4. 1. INTRODUÇÃO

Antes de abordar a questão da qualidade, da avaliação e da acreditação na educação superior brasileira, torna-se necessário tratar da constituição deste subsistema de educação superior neste país a partir de algumas informações históricas e de dados estatísticos.

Diferentemente do que ocorreu na América espanhola, Portugal não só não trouxe, para a Colônia, a universidade entre as instituições políticas e sociais trazidas da Península Ibérica, como também impediu sua criação durante o período colonial⁹⁶. Nem durante os anos do império (1822-1888) foram fundadas universidades no país. Mas não se deve pensar que não havia educação superior no Brasil, porque, entre os séculos XVI e XVIII, eram oferecidos cursos de filosofia, teologia e, até mesmo, matemática, nos Colégios Jesuítas e de outras ordens religiosas, o que, para Luiz Antônio Cunha (1980), mostra sua existência no Brasil, apesar da falta de universidades.

No início do século XIX, quando o rei português D. João VI fugiu da invasão napoleônica a seu país e transferiu sua corte para o Rio de Janeiro (1808), foram fundados em Escolas ou Faculdades, cursos de Direito, Cirurgia, Engenharia, Química, etc. para atender às necessidades do Vice-Reino. Mas, somente no século XX seria criada a primeira universidade (Universidade do

⁹⁶ Cunha assinala que no século XVI, enquanto na Espanha havia oito universidades, em Portugal, apenas uma.

Rio de Janeiro, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), em 1920⁹⁷, com a fusão de três faculdades existentes.

Na década de 1930 houve maior institucionalização, tendo sido criadas outras universidades, como a de São Paulo (USP), em 1934, e a do Distrito Federal (UDF), ambas com algumas características do modelo humboldtiano de ensino e pesquisa.

Nas décadas seguintes, até os anos de 1960, foram fundadas quase duzentas faculdades isoladas, cerca de vinte universidades federais e uma dúzia de universidades privadas confessionais. Ao contrário do que ocorria em outros países da América Latina, a quantidade de vagas em instituições privadas foi sempre significativa no Brasil: 45% do total, em 1935, de acordo com Sampaio (2000) e 39%, em 1964, de acordo com Cunha (1980).

O governo militar que começou em 1964, depois de um golpe de Estado, introduziu uma reforma universitária em que se propôs um modelo de organização de ensino e pesquisa em que a universidade seria o formato a almejar, sendo toleradas as faculdades e escolas até que elas fossem transformadas em universidades. Outras características eram: unificação dos exames de admissão; criação de um ciclo básico; organização em créditos, extinção de cátedras e organização em departamentos; criação de carreira docente com base nas qualificações e no mérito e dedicação exclusiva para os professores, com promoção de sua profissionalização; implementação da pós-graduação. (CUNHA, 1980).

[...] dada a não obrigatoriedade de as instituições de ensino superior se constituirem como universidades e à falta de controle e supervisão, além de condições objetivas de qualificação docente para a pesquisa [...], apenas as

⁹⁷ Houve três universidades previamente criadas, entre 1909 e 1912: a Universidade de Manaus, a Universidade de São Paulo e a Universidade de Paraná que, por diversos motivos, tiveram curta duração (CUNHA, 1980).

universidades com sistemas de pós-graduação consolidada do sistema, adotariam, e praticamente apenas no nível de pós-graduação, o modelo proposto pela Reforma. (SGUISSARDI, 2006, p. 362)

Durante o governo militar, em parte por causa de um ciclo econômico favorável, houve uma grande expansão de vagas, principalmente pelo setor privado, trazendo como resultado que, em 1970, as vagas nas instituições privadas excedessem as do setor público (CARVALHO, 2011). Depois de um período de baixa expansão, durante os anos 1980 o crescimento do setor privado foi reforçado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a sanção de legislação que permitiu e favoreceu a criação de instituições com fins lucrativos, pois, até então, as instituições privadas eram sem fins lucrativos e recebiam recursos públicos. Isso produziu um crescimento exponencial que elevou o percentual de matrículas em instituições privadas, a partir de 2002, a mais de 70% do total.

No século XXI, nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016) deu-se continuidade às políticas de expansão do setor privado e sua mercantilização, concomitantemente ao início de uma fase de expansão do setor público e de inclusão de jovens de setores que não frequentavam a educação superior.

4.1.1.A EDUCAÇÃO SUPERIOR EM NÚMEROS

A educação superior brasileira é composta por instituições com duas categorias administrativas: pública e privada. As públicas podem ser Federais, Estaduais ou Municipais, dependendo da União, Estados e Municípios. As privadas são particulares e podem ter ou não finalidade lucrativa. As privadas sem fins lucrativos podem ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Quanto à organização acadêmica classificam-se como Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais de Educação, Ciência e

Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica com graus diversos de autonomia. As Universidades e IFs têm autonomia, mas “o Centro Universitário gozava de autonomia para criar novos cursos sem o ônus da indissociabilidade entre ensino-pesquisa e extensão, que é mais cara” (BARREYRO, 2008, p. 22)

A seguir os números dessas variáveis do sistema:

Tabela 3– Quantidade de instituições de educação superior brasileira segundo organização acadêmica e categoria administrativa. Brasil. 2015

	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IF's e CEFETS		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Públicas	107	4,5	9	0,5	139	6	40	2	295	12
Privadas	88	3	140	6	1.841	78	-	-	2.069	88
Total	195	8	149	6	1.980	84	40	2	2.364	100

Fonte: Inep (2016).

Além do grande número de instituições (2364) das quais apenas 195 são universidades, observa-se o predomínio das instituições privadas (88%), especialmente do tipo faculdade (84%).

A pesar de não manterem a mesma proporção que nas instituições, as matrículas privadas constituem a maior parte do sistema.

Tabela 4 - Matrículas na educação superior brasileira segundo organização acadêmica e categoria administrativa. Brasil. 2015

Matrículas	Nº	%
Públicas	1.952.145	24
Privadas	6.075.152	76
Total	8.027.297	100

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep (2016).

Além de confirmar o predomínio quantitativo do setor privado na oferta (76% das matrículas), é importante ressaltar que nas faculdades privadas estão 26% dos estudantes da educação superior do país. As matrículas nos cursos a distância são 17% do total.

Os títulos outorgados na graduação são os de bacharel, licenciado ou tecnólogo, os que, somados aos requisitos de alguns conselhos profissionais, permitem o exercício da profissão.

Na pós-graduação – inspirada no modelo estadunidense – existem mais de 3.900 programas, com 251.681 matrículas, das quais 82% são públicas e 18% privadas (SGUSSARDI; BARREYRO, 2016), invertendo a preponderância do setor privado, pois a maior parte das pesquisas é feita nas instituições públicas do país. Os cursos são de *stricto* e de *lato sensu* e os títulos são de Mestrado (Acadêmico ou Profissional) e Doutorado, no primeiro, e de especialista, no segundo. A pós-graduação *stricto sensu* confere títulos ou diplomas; a *lato sensu*, certificados.

4.2. ACREDITAÇÃO/AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

É importante notar que a palavra acreditação é de uso recente na educação superior brasileira devido à internacionalização, ou seja, a participação Brasil nos processos de acreditação do Mercosul, que levou à sua

tradução e adoção no século XXI tornando-se de uso mais freqüente (HIZUME, 2013). Então, no Brasil, refere-se mormente à avaliação da educação superior, embora, sem dúvida a influência da acreditação estadunidense tenha sido importante, especialmente para a avaliação da pós-graduação⁹⁸. Também pode ser encontrado o uso da palavra acreditação na área da saúde, especialmente no caso de hospitais que participam desses processos conduzidos por entidades estrangeiras, mas, no país, não é comum seu uso relacionado com a educação.

A avaliação da educação superior no Brasil tem um caráter exclusivamente estatal, embora a repercussão social dos resultados de *rankings* nacionais e internacionais tenha aumentado no século XXI. Mas a sua regulação e execução são unicamente estatais. Ela é diferente nos cursos de graduação em relação à dos programas e respectivos cursos de pós-graduação.

4.2.1. AVALIAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO

Embora tenha começado na década de 1930, a pós-graduação brasileira teve um grande desenvolvimento desde meados da década de 1960, influenciada pelo modelo estadunidense e mediante indução estatal, com sanção de normas e alocação de recursos públicos, uma vez que durante o governo militar foi considerado necessário formar pessoas com conhecimentos especializados para impulsionar o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico. Também havia interesse em formar pesquisadores e professores para atuar no ensino superior.

Desde 1970, a Comissão para o Aperfeiçoamento de Pessoal Superior (Capes), uma autarquia do Ministério da Educação, avalia os programas de pós-graduação no país. (LEITE, 2002). Em 1972, foram iniciados processos realizados por Comitês de Avaliação das diversas áreas do conhecimento,

⁹⁸ A reforma universitária de 1968 teve inspiração na educação superior estadunidense, especialmente na configuração do modelo de pós-graduação.

compostos por professores da pós-graduação nomeados após consultas aos próprios programas (MARTINS, 2002). Os cursos de mestrado e doutorado eram avaliados separadamente, a partir de critérios estabelecidos pelos membros dos Comitês. As avaliações eram realizadas anualmente, mas depois passaram a ser bienais. Os resultados eram expressos em conceitos A, B, C, D e E, a partir do maior para o menor rendimento (LEITE, 2002). Naqueles anos, também foram criadas bolsas de apoio para estudos no exterior.

Desde 1980, foram realizadas visitas de pares revisores aos programas e posteriormente foram ganhando divulgação os resultados das avaliações e alguns processos foram informatizados. (LEITE, 2002). No final dos anos 1980, pretendia-se alcançar uma maior integração da investigação desenvolvida na universidade com a pós-graduação e que esta se integrasse com o setor produtivo (MARTINS, 2002).

Desde 1996, houve uma mudança nos objetivos da pós-graduação brasileira, que deixou de priorizar a formação de professores para o nível superior e passou a focar na formação de pesquisadores (HORTA; MORAES, 2005). Como consequência disto, segundo Sguissardi (2006), a sua avaliação passou a unir as funções de regulação e acreditação com as de financiamento da pós-graduação. Dessa forma, a Capes começou a atuar outorgando bolsas e recursos para os programas melhor avaliados.

Uma modificação do sistema de avaliação deu-se em 1998, quando outros critérios de qualidade foram incluídos porque a maioria dos programas havia alcançado os resultados A e B. Então, os cursos de mestrado e de doutorado de um mesmo Programa começaram a ser avaliados em conjunto, incluindo o critério de excelência internacional. Os resultados passaram a ser divulgados em números de 1 a 7, com 6 e 7 para excelência internacional, o que significa que o Programa tem essa inserção (LEITE, 2002).

Desde então, os objetivos de avaliação são:

[...] a de ser, prioritariamente, *locus* de produção de conhecimento e de formação de pesquisadores. Da mesma forma, a ênfase avaliativa sobre os produtos – basicamente, a produção bibliográfica qualificada – indica a expectativa de ampla divulgação dos resultados de pesquisa instalada. (HORTA; MORAES, 2005, p.95.).

Segundo Horta (2011), isso resultou em aprofundamento das desigualdades entre Programas e entre as regiões do País, sendo que os que obtêm melhores resultados são os de ciências exatas e da terra, e ciências biológicas, o que se explica por ter maior número de periódicos acadêmicos melhor qualificados nessas duas áreas.

O modelo de avaliação da Capes é apoiado principalmente pelas ciências chamadas duras, mas é criticado especialmente nas áreas de ciências humanas. Uma avaliação do modelo conduzida por especialistas estrangeiros observou como aspectos positivos tanto a cobertura, transparência e impacto do processo, único no mundo, como a experiência dos avaliadores e a comparabilidade entre os Programas, entre outros. Eles questionaram, no entanto: a) o peso dado aos dados de entrada (recursos humanos) e de saída (principalmente a produção científica); b) o peso dado às publicações e sua qualificação, mostrando que a qualidade está relacionada com esse indicador principalmente; c) a padronização do modelo que ignora as diferenças entre as áreas do conhecimento; d) a falta de dados sobre processos formativos e e) a falta de autoavaliação e de informações sobre os recursos obtidos por pesquisadores, entre outras questões (SGUISSARDI, 2006).

Apesar das críticas domésticas, o modelo de avaliação da pós-graduação é uma referência na América Latina.

4.2.2. AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA GRADUAÇÃO⁹⁹

A avaliação da educação superior em nível de graduação, que é priorizada neste capítulo, intensificou-se nos anos de 1980 no Brasil. Certamente houve influência da pós-graduação, mas também ecoaram discussões sobre o assunto que estavam acontecendo em âmbito global, notadamente as posições de atores internacionais como o Banco Mundial; essa discussão foi mediada pelo desenvolvimento do Estado Avaliador (NEAVE, 1988) na Europa.

Primeiramente, houve em 1980 o Programa de Avaliação da Reforma Univeristária (PARU), originário da Capes e que priorizava a gestão das instituições, que eram a sua unidade de análise. Utilizou processos de avaliação interna para diagnóstico da educação superior. Era realizado pelas próprias instituições e se utilizava de indicadores e estudos de caso, mas foi desativado em 1986. (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Quando o país retornou à democracia em 1985¹⁰⁰, o Ministério da Educação criou uma comissão para reformular a educação superior, que produziu um extenso documento – Relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior – no qual era analisada a situação de crise desse nível de educação e eram propostas temáticas acerca das quais deviam ser feitas discussões para a elaboração de uma nova política.

⁹⁹ A seção recupera resultados da pesquisa Avaliação e Regulação da Educação Superior, concepções e atores desenvolvida em parceria com José Carlos Rothen, entre 2007 e 2009. Os procedimentos metodológicos incluíram a análise documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores participantes da elaboração do Paiub, Provão e Sinaes. Foram entrevistados José Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Denise Leite, Hélgio Trindade, Nelson Cardoso Amaral, Cristóvam Buarque, Francisco de Assis Palharini, Maria Amélia Sabbag Zainko, Orlando Pilatti, Simon Schwartzman, Eunice Durham, Paulo Renato Souza, Maria Helena Guimarães Castro e Jocimar Arcângelo

¹⁰⁰ O governo militar terminou em 1985 quando por eleição indireta foi eleito Tancredo Neves como presidente, sem ter assumido o poder, pois faleceu antes disso. Em seu lugar assumiu a presidência o vice-presidente José Sarney.

Em 1986, foi criado um outro grupo encarregado de operacionalizar algumas das questões apontadas no Relatório da Comissão: o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres) e propor uma reforma que, finalmente, não avançou em razão da oposição das universidades.

No entanto, várias das questões levantadas por essas propostas viriam a ser retomadas na agenda de reformas da educação superior na década seguinte (CUNHA, 1997), tais como o questionamento do modelo vigente no Brasil até o momento: a universidade de ensino e pesquisa e a proposta de criação de outros tipos de instituições, o que veio a se concretizar no final da década de 1990.

Nos documentos produzidos pela CNRES e pelo Geres é incluída a necessidade de avaliação dentre as temáticas que deveria contemplar uma reforma. Neles, o papel da avaliação nas universidades seria o de prestar contas, por serem instituições que possuem autonomia, mas que recebem financiamento público, numa clara posição de *accountability*. Era criticado o fato de a avaliação ser baseada em atividades burocráticas de controle de atividades-meio (orçamentos, número de docentes e alunos, etc.) (BARREYRO; ROTHEN, 2008), o que lembra das críticas recebidas também na Inglaterra e que embasaram a criação do Estado Avaliador naquele país.

É, então, postulada uma avaliação de desempenho com base em um sistema de indicadores (BRASIL, 1986; BRASIL, 1985; BARREYRO; ROTHEN, 2008), como na Inglaterra, em que se pode perceber a influência das propostas feitas em âmbito global sobre esta, feita em âmbito nacional.

O Geres defendia que, primeiramente, fossem avaliadas as instituições públicas e depois incluídas as privadas, através de avaliação institucional e de cursos, mediante visitas de pares avaliadores. Mas, a avaliação não teria apenas uma finalidade de melhoria, pois aos resultados obtidos seria vinculada a distribuição de recursos, segundo expressam os documentos de ambas

Comissões, no que constitui um registro da intencionalidade de relacionar a avaliação ao financiamento.

Naquela época, também circulavam ideias sobre a necessidade de as instituições públicas possuírem autonomia financeira, o que foi entendido por elas como uma forma de desresponsabilização do financiamento por parte do Estado.

Um outro registro da discussão foi a realização, em 1989, de um seminário acontecido na Universidade de São Paulo, denominado Avaliação do Ensino Superior: contexto, experiências, desdobramentos e perspectivas, em que se discutia a necessidade de avaliar a educação superior. Uma de suas organizadoras foi Eunice Ribeiro Durham que, em 1990, publicou um artigo na revista Educação Brasileira (do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB) denominado Avaliação e relações com o setor produtivo: novas Tendências no Ensino Superior Europeu, em que divulgou as reformas que ocorriam na Europa e que mostravam a inclusão da avaliação:

A avaliação constitui um poderoso instrumento de influência sobre as Universidades e de implementação de políticas educacionais. Ela tende a substituir um sistema anterior, no qual a política era implementada através de normas governamentais que procuravam organizar o processo de funcionamento das Universidades por um outro **que consiste no controle do desempenho e que combina incentivos, pressões** e, de uma forma mais sutil, promove uma nova percepção das atividades acadêmicas. (DURHAM, 1990, p. 55-6, grifo meu).

Percebe-se na citação acima a referência explícita ao Estado Avaliador e à avaliação como instrumento de gestão, como avaliação externa e como *accountability*. O texto também explica que os processos de autoavaliação e de avaliação externa não seriam suficientes e que a comparação com unidades equivalentes seria fundamental pois "promove, direta ou indiretamente, um

sistema de competição" (*ibid*, p. 59), em que um órgão nacional externo verifica as informações.

Em síntese, embora não tenha havido a concreção de uma política de avaliação da educação superior durante o processo de redemocratização brasileira, houve a introdução do discurso da qualidade na agenda nacional. Tanto as ideias do Estado Avaliador quanto a visão da avaliação como controle, com a necessidade de indicadores de desempenho e a coordenação dos processos por um organismo central, externo às instituições (Agência de Avaliação), que estabeleceria comparações, difundida na época, contribuiu para a entrada do tema na agenda das políticas educacionais para esse nível de educação. Como vários de seus difusores integrariam os sucessivos governos durante a década seguinte, é importante essa pré-história da avaliação da educação superior, dados os futuros desdobramentos políticos.

4.3. PRIMEIRA POLÍTICA

Apesar das ideias sobre avaliação da educação superior divulgadas na década de 1980, na década de 1990 foi criada a primeira avaliação estatal na educação superior brasileira: o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), com uma nova orientação. O Paiub surgiu de uma colaboração entre a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Ministério da Educação, quando um professor de uma universidade federal ocupou o cargo de ministro, Murilio Hingel. Isso ocorreu após o governo de orientação neoliberal do presidente Collor de Melo, ter sido destituído por um processo de *impeachment*, quando o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder.

Hingel constituiu, em 1993, uma Comissão para elaborar uma proposta de avaliação sem caráter punitivo nem atrelada ao financiamento. O Paiub propunha a autoavaliação da instituição, com a participação da comunidade acadêmica, pois considerava o autoconhecimento como uma estratégia importante gerando o envolvimento dos atores institucionais, uma questão essencial para poder implementar estratégias de melhoria da qualidade. Foi organizado de acordo com os seguintes princípios: adesão voluntária, comparabilidade, abrangência, respeito à identidade institucional, continuidade, nem punição nem premiação e legitimidade (BRASIL, 1993). Tecnicamente, propôs a utilização da avaliação institucional interna e externa, com metodologias quantitativas e qualitativas e construção de dados confiáveis, numa época em que eles não abundavam como hoje. (BRASIL, 1993; BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Era uma proposta de avaliação formativa:

Isto significa que ela não pode ter como função principal e (muito menos) exclusiva o controle, nem tampouco restringir-se à fiscalização de normas legais e ao ajuste às demandas do mercado. Não que a regulação não seja legítima e necessária enquanto instrumento do Estado. Entretanto, ela não pode substituir a avaliação educativa, cujo propósito é a melhoria, não o simples controle. Disto se deriva que a avaliação com intencionalidade e função educativa deve ser desvinculada das medidas do financiamento e de qualquer mecanismo de premiação/punição e tampouco deve produzir hierarquizações (*rankings*) de instituições (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 43).

Para implementar o Paiub foi aberto um edital para financiamento de projetos apresentados pelas instituições que, se aprovados, deveriam custear a contrapartida. Dirigido às universidades (federais, estaduais, municipais e comunitárias), as privadas podiam participar, mas não receberiam financiamento público. Foram 56 os projetos aprovados em 1994.

O Paiub surgiu numa brecha entre dois governos de orientação neoliberal, em que um grupo de atores, a Andifes, ganhou influencia e um professor de instituição pública ocupou o cargo de Ministro. Os participantes do Paiub teriam posteriormente influência na elaboração do Sistema Nacional de Educação Superior (SINAES).

4.4. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FHC E A CRIAÇÃO DO PROVÃO

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo (1995-1998/1999-2002) e implementou algumas políticas que estavam alinhadas às ideias neoliberais hegemônicas, privatizando empresas públicas e reduzindo o gasto social¹⁰¹.

Na educação brasileira significou que a prioridade dos gastos seria com o ensino fundamental, em consonância com propostas de Instituições Internacionais de Governança da Educação, como o Banco Mundial, embora isso prejudicasse outros níveis educacionais, dentre eles, a educação superior¹⁰². Ainda assim, a expansão da educação superior era uma prioridade política,

¹⁰¹ Em 1995 foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) para cujo comando foi designado Luiz C. Bresser Pereira. Sob sua direção elaborou-se O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que defendia a implantação de uma reforma gerencial da administração pública, que substituiria o burocratismo e o patrimonialismo característica da administração pública brasileira, segundo o ministro. Nessa reforma, o Estado não devia oferecer serviços que não fossem estratégicos que deveriam ser deixados para oferta pela iniciativa privada, dentre outras questões, inclusive algumas relevantes para a educação superior (BRASIL, 1997). Ver: SILVA; SGUSSARDI (2001) e BARREYRO (2005), dentre outros, para análises mais detalhadas.

¹⁰² É de assinalar que, devido às políticas que na educação básica priorizaram o ensino fundamental, ele conseguiu quase ser universalizado. Contudo, outros níveis de educação se prejudicaram, tais como o ensino médio, educação de adultos e, especialmente, a educação infantil. O acesso à creche, assegurado pela Constituição Federal de 1988 ainda hoje não tem sua oferta garantida no país.

para o que se contou, como no governo militar, com o setor privado, que foi favorecido pelo afrouxamento da regulação durante os governos FHC.

A legislação do período para a educação e, principalmente, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394)¹⁰³ introduziu a distinção entre instituições públicas e privadas e, além disso, incorporou a diferenciação entre privadas com e sem fins lucrativos. A partir daquele momento, as IES podem ser públicas, as que são mantidas e administradas pelo poder público, e privadas, as que são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Já as privadas, podem ser com ou sem fins lucrativos. Com fins lucrativos, são as particulares (em sentido estrito), e sem fins lucrativos são as privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. (BRASIL, 2011). Normas posteriores e complementares¹⁰⁴ estabeleceram que as mantenedoras das IES deviam assumir natureza civil ou comercial. As mantenedoras das IES comunitárias, confessionais e filantrópicas, por não terem finalidade lucrativa, recebem isenção fiscal.

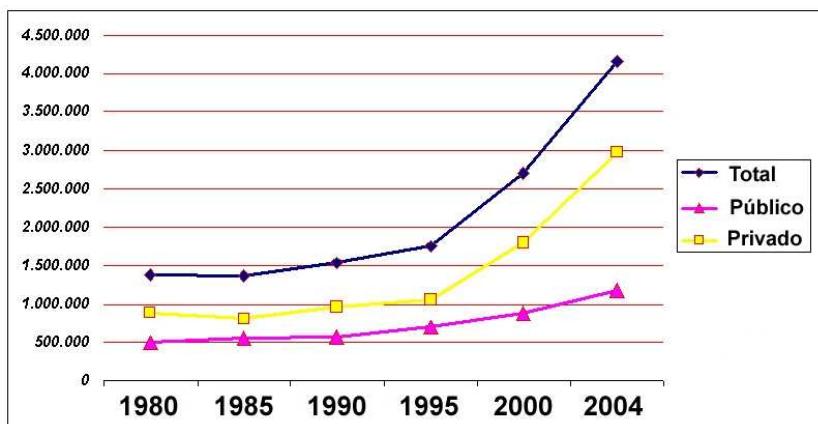
As mudanças também possibilitaram a diferenciação das instituições, já que, até então, as IES podiam ser Universidades ou Faculdades isoladas, mas a partir da legislação complementar, também foram incorporados os Centros Universitários (novo formato de instituição), as Faculdades Integradas e as Faculdades, Institutos ou Escolas Superiores. Esses novos tipos institucionais, não incluíam entre suas atribuições a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que, na prática, diminuía seu custo. Também foram flexibilizadas as formas de ingresso aos cursos, incluindo a possibilidade de processos seletivos e não somente exames vestibulares, mais exigentes.

¹⁰³ Fartamente estudados, a legislação do período e os processos e projetos de criação da LDB, optou-se aqui por não repetir essas informações e análises. Para o caso da educação superior, ver, por exemplo, SILVA; SGUSSARDI (2001); OLIVEIRA; CATANI (2000) e CARVALHO (2011), dentre outros.

¹⁰⁴ Decretos nº 2.207/1997, 2.306/1997 e 3.860/2001

As mudanças no arcabouço legal contribuíram para o desenvolvimento da política de educação superior dos governos de Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Paulo Renato Souza, que foi a de expansão e ampliação desse nível de educação pela via do setor privado, o que mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 –Matrículas na graduação. Brasil, 1980-2004.



Fonte: BARREYRO (2008)

Se, como alguns autores manifestam (ISUANI, 1992; DRAIBE, 1993), as políticas sociais na América Latina, influenciadas pelas ideias neoliberais, tiveram características de descentralização, focalização e privatização, pode se dizer que, nos governos de FHC, foi a de privatização¹⁰⁵ a que orientou as políticas para a educação superior (BARREYRO, 2008). Durante esses governos verificou-se a diminuição do investimento estatal na educação superior, de acordo com os postulados da reforma do estado brasileiro que se implantou no período. (AMARAL, 2011).

No segundo governo de FHC, houve a sanção do Plano Nacional de Educação, após longa tramitação no Congresso Nacional (Lei nº 10.172/2001), uma de cujas metas era matricular na educação superior 30% da população de 18 a 24 anos, até 2010, que não foi atingida.

¹⁰⁵ Entende-se aqui a privatização em sentido amplo, não como transferência de serviços, mas como oferta de serviços pelo setor privado (DRAIBE, 1990).

As novas normas derivadas da LDB também incluíram a regulação da educação superior nesse cenário de ampliação do sistema. Foi introduzida autorização para o funcionamento de novas instituições e cursos e a necessidade de sua renovação periódica, podendo essa autorização ser suspensa. Foi então que se deu início à avaliação das instituições e cursos, mas não pela via do existente Paiub, cuja adesão era voluntária e só para as universidades, pois para a regulação fora criado um novo instrumento, obrigatório: a aplicação de uma prova aos alunos do último ano dos cursos de graduação, em que eram avaliados os conhecimentos adquiridos. Como a LDB estabeleceu como atribuição do Estado a realização de avaliações sistêmicas e a obrigação de participação das instituições, foi essa prova a que iniciou no Brasil a avaliação da educação superior com propósito de regulação, sendo o seu principal instrumento um exame nacional aplicado aos alunos no seu último ano de curso. Isto pode não surpreender agora, mais de 20 anos passados com avaliações sistêmicas generalizadas, especialmente na educação básica e em tempos de testes globais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Pisa*), da OCDE, mas que os resultados de provas aos alunos regulem as instituições e cursos da educação superior é algo que ocorre, até hoje, somente no Brasil.

A prova, denominada de Exame Nacional de Cursos (ENC), recebeu a alcunha de Provão e foi aplicada anualmente de forma censitária para os estudantes do último ano¹⁰⁶, visando avaliar conhecimentos adquiridos durante os estudos.

¹⁰⁶ O Provão foi aplicado inicialmente a alguns cursos, aos quais foram sendo acrescentados outros a cada ano de aplicação. Visava-se atingir a totalidade dos cursos oferecidos pela educação superior brasileira.

Os resultados eram divulgados por curso e instituição, não individualmente¹⁰⁷, sendo as notas médias dos alunos de cada curso consideradas como a nota deste. Para facilitar a descrição, os resultados foram organizados em conceitos: A, B, C, D e E¹⁰⁸, o que foi usado pela *mídia* para organizar *rankings* de instituições e cursos (ROTHEN, 2003) que eram usados pelas instituições como *marketing*.

Os resultados negativos na prova podiam – em tese – redundar no encerramento de cursos, o que levou à concorrência entre as instituições em momento de crescimento na oferta de vagas pelo setor privado.

O Provão foi criticado tanto pelos acadêmicos quanto pelos estudantes. As críticas dos acadêmicos incluíam as feitas a testes de larga escala, como era o Provão. Sinteticamente, envolviam: a) o equívoco em avaliar um curso ou uma instituição apenas examinando seus alunos; b) a padronização de cursos - porque a avaliação nacional constituía *curriculum*, de fato, para eles; c) a incomparabilidade dos resultados em uma série histórica, pela forma como os resultados eram divulgados; e d) a incapacidade para discriminar o valor adicionado dos cursos e instituições que contam com alunos de capital cultural diferenciado, dada a heterogeneidade do sistema (questão levantada especialmente pelas instituições privadas).

Os estudantes organizaram boicotes e não compareciam às provas. Contudo, o Provão agradava à *mídia*, pela simplificação na divulgação dos resultados que permitia a publicação de *rankings* de instituições e cursos (BARREYRO, 2004).

¹⁰⁷ A nota individual obtida na prova era enviada a cada estudante e, no seu diploma, constava que havia realizado a prova, mas não era divulgada sua nota.

¹⁰⁸ O conceito A agrupava 12% dos cursos com melhor desempenho; o conceito B, 18% dos cursos seguintes; C, 40% dos seguintes, D, 18% dos seguintes e D, os cursos restantes. A partir de 2001, esses conceitos deixaram de ser fixos e passaram a depender da média de cada área e do desvio padrão. (ROTHEN, 2003).

Concomitantemente, o Paiub parou de receber financiamento e continuou seus processos durante algum tempo, a depender de cada instituição, mas foi enfraquecido porque todas as instituições e cursos deviam participar do Provão, obrigatório para os estudantes. Paralelamente, houve a criação de instrumentos para verificação e avaliação de instituições e cursos que permitiam o credenciamento de novas instituições e a autorização de funcionamento de cursos. (INEP, 2004).

Assim, a política de avaliação contribuiu em termos nacionais, por meio do discurso da qualidade, para o desenvolvimento da política global de privatização mercantil (ampliação do sistema pelo setor privado) e da diferenciação das instituições. Ainda, gerou uma matriz: avaliação para a regulação, que continua vigente até hoje no âmbito nacional.

4.5. A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEF E O SINAES

Como já assinalado, entre 2003 e 2016 ocorreram os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Roussef; neles foram desenvolvidas políticas que continuaram a ampliação do sistema. Manteve-se a expansão do setor privado, mas também se deu início a uma fase de expansão do setor público e de criação das políticas de inclusão. Esta era e ainda é um desafio no novo século, seja por influência da escala global, seja pela demanda reprimida no país, pois o aumento na conclusão do ensino médio, entre outros fatores, pressionava por maior acesso a esse nível de educação que, durante o século XX, era um sistema de elite, com taxa líquida de matrícula de 9% da população de 18 a 24 anos¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Segundo Trow (1970), o sistema de educação superior é de elite se a taxa líquida de matrícula é de até 15% da população da faixa etária, de massa se a taxa for de mais de 15 até 33%, e além

As mudanças na educação superior estiveram atreladas ao modelo econômico do novo desenvolvimentismo.

Neste contexto, a visão idealizada da universidade pautada pelo desenvolvimento institucional autônomo vai sendo substituída pela visão da universidade estatal, cujo crescimento depende de sua articulação com o projeto de governo e com sua capacidade de, fazendo-se necessária, vincular-se e atender às demandas da produção e da sociedade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 19).

A expansão do setor público foi feita com a criação de novas universidades federais e criação de novos *campi*, assim como ampliação dos já existentes. Entre 2007 e 2012 vigorou o Plano de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) para tal fim.

Como consequência dessa política, entre 2002 e 2014, as universidades federais cresceram 40%; os *campi*, 117%; os cursos, 138%; as vagas presenciais, 89%; e as vagas a distância, 599% (FERREIRA et al., 2016). Via transformação de outras instituições já existentes, surgiram os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Erigidos principalmente no interior do país, oferecem ensino médio técnico e cursos superiores de bacharelado, tecnologia e licenciatura. Outra via de ampliação de matrículas foi a educação a distância que, no setor público, ocorreu pela criação da Universidade Aberta do Brasil¹¹⁰

O setor privado continuou a crescer aceleradamente por meio de a) adesão à educação a distância; e b) conglomerados de instituições, tais como: Estácio Participações S.A., Anhanguera Educacional Participações S.A e Kroton Educacional S.A, dentre outras. Desde 2007, iniciou-se o processo de oligopolização, pela via de compra e fusão de instituições por grupos empresariais que haviam aberto seu capital para captação de recursos na Bolsa

de 33% é de acesso universal. Houve posteriormente uma atualização de Trow (2006), mas mantinha a original de 1970, pois continua a ser considerada em diversas pesquisas internacionais e nacionais.

¹¹⁰É um consórcio de universidades federais que conta com financiamento do Mec e ministra cursos de graduação para professores que atuam na educação básica. Os municípios do país em que constitui sedes aportam a infraestrutura como contrapartida.

de Valores de São Paulo. Segundo, Sguissardi (2016), essas instituições possuíam 16% das matrículas do país em 2007, prevendo o autor que os dez maiores grupos empresariais concentrariam em uma década cerca de 50% do total das vagas do setor privado-mercantil que, hoje, atinge cerca de 70% do total nacional de matrículas.

Quanto às políticas de inclusão, trata-se de: a) o Programa Universidade para Todos (ProUni) que, desde 2005, outorga bolsas a alunos, segundo critérios socioeconômicos e de raça/etnia para realizar cursos em instituições privadas lucrativas e não lucrativas. Pelo ProUni, as instituições privadas recebem isenção de vários impostos, beneficiando bastante as privadas lucrativas, o que motiva a crítica de parte da academia porque isenta do pagamento de impostos as instituições com fins lucrativos, em vez de oferecer vagas no setor público. Contudo, estudos mostram que teve certo impacto na inclusão, se consideradas variáveis socioeconômicas das famílias dos estudantes (BARREYRO; COSTA, 2015). Em 2014, o ProUni, outorgou 306.723 bolsas, das quais 101.489 eram parciais (PROUNI, 2015); b) o Fundo de Financiamento Estudantil, cuja reformulação permitiu um maior acesso aos candidatos na condição de obtê-lo devido às melhores condições de pagamento dos empréstimos; e c) a lei de "quotas", editada em 2012, reservando vagas em instituições federais para alunos da rede pública de acordo com critérios socioeconômicos, de raça e de etnia. (Lei 12.711/12). (BARREYRO, COSTA, 2015).

Mas, apesar de essas políticas destinadas à inclusão, a taxa de escolarização líquida na população de 18 a 24 anos, que era de 10,6%, passou para 17,7% em 2015, mostrando aumento importante, mas insuficiente (BARREYRO, COSTA, 2015).

4.5.1. O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

A avaliação da educação superior também teve mudanças, mas não conseguiu fugir das matrizes das duas experiências anteriores: o Paiub e o Provão.

Em 2003, foi criada uma Comissão Especial de Avaliação com a missão de reformular a avaliação da educação superior, encaminhando assim uma proposta que constava no Programa de Governo para a Educação (“Uma Escola do Tamanho do Brasil”), do então candidato a presidente (BARREYRO, 2004).

Essa Comissão foi formada por pessoas de diversos setores da academia e contou com integrantes do Ministério da Educação, com predomínio dos professores das universidades públicas nacionais, vários dos quais tinham participado do Paiub. A Comissão elaborou uma proposta apresentada ao Ministro da Educação, chamada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com base na avaliação institucional, formativa, que consistiria de procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa. Foi mantida, no entanto, a avaliação aos estudantes, embora com uma prova trienal, por amostragem e por áreas, diminuindo em muito o papel central que esta teve até então. (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Depois de muita discussão, atrasos e tentativas de alterações substanciais na proposta (BARREYRO, 2004; BARREYRO, ROTHEN, 2006), foi aprovado em 2004 por uma lei do Congresso Nacional (Lei nº 10861/2004) o Sinaes, com base em três pilares: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes.

Segundo a lei, a avaliação institucional consiste de autoavaliação e avaliação externa; é usada para entrada das instituições no sistema e para recredenciamento, em um período de três ou cinco anos, dependendo do tipo

de instituição. A autoavaliação mantém o caráter de avaliação formativa que tinha o Paiub; é realizada por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), criada em cada instituição a partir do Sinaes e com ação independente. A avaliação externa é feita por uma visita de pares, organizada pelo Ministério.

Quanto à avaliação de cursos, ela consiste em visitas de avaliadores externos que revisam as informações de: infraestrutura, qualificação dos professores e currículo, declaradas previamente por cada curso, mediante um formulário eletrônico, e verificam sua existência.

Quanto à avaliação dos estudantes, ela é realizada pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Segundo a lei do Sinaes, o exame é aplicado por amostra aos alunos do primeiro e do último ano dos cursos. Estes são avaliados a cada três anos, de forma rotativa. A prova tem duas partes, uma que avalia habilidades gerais e é comum a todos os cursos e uma outra que avalia conhecimentos específicos do curso. Também possui um questionário que os estudantes devem preencher previamente, em que informam dados socioeconômicos de suas famílias e opiniões sobre infraestrutura e processos de ensino e aprendizagem na instituição.

As três diferentes avaliações geram notas que vão de um a cinco, sendo que de três a cinco são consideradas satisfatórias.

O Sinaes também criou uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) composta por membros com notório saber no campo, funcionários do Ministério da Educação, estudantes e técnicos administrativos, com funções normativas e de assessoria, como foi explicado no Capítulo 3.

A implementação da nova proposta foi muito demorada por questões burocráticas que tiveram que ser resolvidas, tais como o pagamento dos avaliadores externos. Outro problema foi o grande número de cursos e instituições que teve que ser visitado devido a que o Sinaes alcança todas as

instituições públicas federais e as privadas, além de numerosos sistemas estaduais e municipais que, por convênios, aderiram a ele. (BARREYRO; ROTHEN, 2014). Este problema foi justificativa para mudança significativa realizada, em 2008, com a introdução de indicadores que, embora tendo sido apresentada como mudança operacional, é de tanta importância que altera os fundamentos do Sinaes, pois a avaliação formativa passou a perder ainda mais peso, destacando-se a somativa e fortalecendo a função regulatória da avaliação (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Desta feita, foi criado o Conceito Preliminar de Curso (CPC)¹¹¹, um indicador composto dos resultados do Enade e de informações sobre o regime de trabalho de professores e outras – retiradas do questionário do estudante – referidas ao planejamento de aulas e infraestrutura da instituição. Nas sucessivas edições, esses últimos quesitos foram perdendo peso, uma vez que o conceito foi modificado – provavelmente devido às críticas – mormente centradas no fato de que opiniões eram quantificadas e consideradas para a regulação de cursos e instituições (ROTHEN; BARREYRO, 2011). Desde então, os cursos que obtêm nota cinco não mais recebem visitas de pares avaliadores e os que obtêm nota três ou quatro somente as recebem se solicitadas. Isto reduziu substancialmente o número de visitas *in loco*¹¹² que devem ser realizadas de acordo com a lei do Sinaes. Além de descumprir a lei, pois as visitas aos cursos são obrigatórias, com a mudança, perdeu-se ainda mais a função formativa da avaliação (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Também foi criado o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC)¹¹³, composto pelos CPCs dos cursos de cada instituição e os resultados das avaliações dos Programas de Pós-Graduação da Instituição (se houver),

¹¹¹ Portaria Normativa nº 4/2008.

¹¹² As visitas passaram de 3.000 para 1.800 (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

¹¹³ Portaria Normativa nº 12/2008.

devidamente ponderados, o que também foi criticado por comparar resultados não comparáveis. (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Usar a média dos resultados das avaliações dos cursos comporta sérias dúvidas quanto a sua consistência técnica: comparabilidade das provas, avaliação de insumos tendo como base a opinião do corpo discente e o fato de que cada CPC permite comparações entre os CPCs do mesmo curso e do mesmo ano de aplicação do ENADE e não entre diferentes cursos de uma mesma instituição. Além do mais, aponta para uma concepção equivocada de que uma Instituição de Educação Superior resume-se à soma dos seus cursos. (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 32)

Ambos – Conceito e Índice – valorizam os resultados da prova (55% de peso na composição, o que faz que o Enade se torne um “Provão II”(ROTHEN; BARREYRO, 2011) porque se recupera explicitamente a lógica de avaliar para regular a educação superior pelos resultados obtidos pelos estudantes numa prova, como o Provão fazia.

Desde 2009, ocorreu uma nova mudança que, desta vez, alterou substancialmente o Sinaes: o Enade deixou de ser amostral passando a ser censitário, como era o Provão. Mas as semelhanças não pararam por aí, já que os estudantes do primeiro ano, desde 2010 (Portaria 40/2007, republicada em 2010), não fazem mais a prova, sendo que ela é aplicada apenas aos do último ano, como era o Provão. O Quadro 2 sintetiza as transformações mostrando graficamente que o Provão, em 2003 (último ano de aplicação), tinha as mesmas características que o Enade de 2010 (após as sucessivas transformações):

Quadro 2 – Transformações ENC Provão/ENADE

Características Prova/ Ano	ENC- Provão 1996 a 2003	ENADE 2004 a 2007	ENADE 2008 e 2009	ENADE 2010	ENADE Portaria 40/2007 rep.2010
Ingressantes		x	x	x	
Concluintes	x	x	x	x	x
Amostral		x	x		
Censitário	x			x	x
Índices			CPC/IGC	CPC/IGC	CPC/IGC

Fonte: BARREYRO; ROTHEN, 2014, p.72.

Todas as mudanças do Sinaes¹¹⁴, surgidas desde 2008 com a criação dos Índices e as transformações da prova Enade, que são substâncias e não procedimentais, foram feitas por normas de menor hierarquia que a lei que o havia estabelecido e sem consulta pública (como haviam sido a própria proposta do Sinaes e várias outras mudanças anteriores)¹¹⁵ (BARREYRO; ROTHEN, 2014)

Em suma, a avaliação da educação superior brasileira manteve um componente de avaliação formativa na avaliação institucional; pois ainda requer a autoavaliação realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação. Mas, a avaliação de cursos renunciou às visitas dos pares avaliadores (que, sob a lei do Sinaes era obrigatória para todos os cursos), pois após a implantação dos Índices apenas são mantidas como obrigatórias para aqueles com notas um ou dois.

Quanto ao Enade, ele foi transformado uma e outra vez até possuir todas as características do Provão e até sua função de – por meio de seus resultados – regular as instituições e cursos da educação superior do país (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

¹¹⁴ Para maior detalhamento e análise de todas as transformações do Sinaes desde sua criação, durante os governos Lula, consultar: BARREYRO; ROTHEN (2014)

¹¹⁵ Por exemplo, o Decreto “Ponte” 5773/2006 e o Projeto de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior.

Depois de muitas mudanças, a avaliação da educação superior está funcionando no país, mas a necessidade de regular o sistema, especialmente, o setor privado, fez prevalecer a concepção somativa da avaliação, com o uso de indicadores, seguindo a tendência internacional e permitindo que continue a elaboração de *rankings* a partir dos resultados do sistema. (BARREYRO, ROTHEN; 2014).

Durante o primeiro governo de Rousseff, houve continuidade das políticas, mas em 2012, o poder executivo apresentou ao Congresso o projeto de lei 4.372 de criação de um Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). Essa autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público, realizaria as funções da atual Secretaria de Supervisão e Regulação da Educação Superior (SERES). Ou seja, que as atividades de supervisão, avaliação e regulação, seriam assumidas por ele. Já o Inep continuaria responsável pelo Enade. Seria um contundente sucesso da regulação sob a avaliação formativa. Contudo, na conjuntura atual do país no cenário pós-*impeachment*, a questão tem saído de cena.

Pode-se observar, nas transformações acontecidas com o Sinaes até 2015, em primeiro lugar o retorno da proposta de avaliação já esboçada tanto na CNRES quanto no Geres, em que já se percebia a influência do Estado Avaliador europeu nos modelos propostos.

Mas, a transformação não seria limitada a essa influência, pois as políticas na escala global como o uso de indicadores propostos pela OCDE (como o Pisa) teriam influencia, primeiro, na educação básica, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, implementado nos governos Lula e, posteriormente, na educação superior com os diversos Índices. E também em que os *rankings* internacionais de universidades vêm ao encontro e reforçam a tendência já existente na educação superior brasileira no uso de ranqueamentos.

Além disso, a existência de uma prova para os estudantes da educação superior, (“Provão” e depois Enade), conhecidos na OCDE, mostra como ideias desenvolvidas em escala nacional podem influenciar a escala global, como evidencia o projeto *Ahelo*, já mencionado no Capítulo 2.

4.5.2.AGENTES DA AVALIAÇÃO

Os processos de avaliação (institucional, de cursos e dos estudantes) no Brasil têm sido desenvolvidos desde o Estado: nacional no caso das instituições federais e das privadas, e dos estados da federação no caso das instituições estaduais e municipais, mas não são desenvolvidos por instituições, organizações ou agências não estatais.

No caso do Paiub, embora a proposta tenha surgido das instituições, via da Andifes, para existir, precisou do apoio do Ministério da Educação que elaborou critérios, editais e financiou projetos. Não se pode dizer que as próprias instituições criaram qualquer sistema de avaliação ou de acreditação independente, como no modelo estadunidense.

No caso do Provão e do Sinaes, evidentemente houve decidida participação do Estado nacional na criação, elaboração e implementação das propostas que são obrigatórias para instituições e cursos, em que as políticas do Estado Avaliador, especialmente inglês e francês, foram inspiradoras na escala nacional.

A escala global, especialmente as diretrizes de boas práticas analisadas no Capítulo 2, não teve sucesso em âmbito nacional, particularmente com a criação de uma Agência de Acreditação, independente ou não do governo.

No país, são os órgãos do Estado brasileiro, especificamente do Ministério de Educação (MEC), os que concentram os processos de avaliação, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio

Teixeira”, que, como foi dito, é uma autarquia do MEC com atribuições de fazer avaliações sistêmicas e estatísticas educativas. Na educação superior, o Inep implementa tanto as avaliações institucionais quanto as de cursos, organizando as visitas de pares avaliadores e aplicando o Enade, cujas provas são de elaboração terceirizada.

A partir da lei que implantou o Sinaes (Lei 10861/94), foi criada a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) com funções de assessoria e supervisão, como já foi dito. Contudo, não se trata de uma Agência de Acreditação e sim de uma comissão que assessora sobre questões de avaliação e, especialmente, elabora as diretrizes que devem guiar os instrumentos e procedimentos de avaliação (provas, seleção de pares avaliadores, etc.). Possui também funções de meta-avaliação do sistema. É importante assinalar que na proposta do Sinaes elaborada pela Comissão Especial de Avaliação, a Conaes teria função executiva: ela iria fazer as avaliações, questão que não foi mantida na versão final da lei (BARREYRO; ROTHEN, 2006). A Conaes

[...] não é independente do governo, faz parte dele (está vinculada ao Gabinete do Ministro) e não é uma agência de garantia da qualidade e nem uma agência reguladora; não é executora de avaliações e nem exerce a regulação; é uma comissão que assessora sobre questões técnicas de avaliação: especialmente, emite diretrizes (para realização dos instrumentos a serem utilizados e para seleção de avaliadores que realizam avaliações externas). Em 2006, foi-lhe atribuída a função de estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados[...] (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

Ademais, no Brasil, não existem agências privadas de acreditação, como acontece em outros países (Estados Unidos, México, Argentina¹¹⁶)

¹¹⁶ A lei de educação superior da Argentina previa a figura de Agências Privadas de Acreditação, embora nunca chegaram a funcionar.

O Conselho Nacional de Educação também intervém, especialmente na regulação no nível de instituições, tendo ingerência nos processos. Órgãos da própria estrutura do Ministério da Educação (Secretarias de Educação Superior – SESu, de Regulação da Educação Superior- Seres, de Educação Tecnológica e à Distância) participam dos processos de regulação, especialmente dos cursos, mas também das instituições. A distribuição de responsabilidades entre esses órgãos (CNE, Inep, Conaes e Mec) tem sofrido alterações durante os governos FHC e Lula, retirando o peso do CNE e concentrando mais atribuições no Mec.¹¹⁷, (ROTHEN; BARREYRO, 2009), ou seja, centralizando funções no poder executivo do Estado.

No que diz respeito aos conselhos profissionais, eles não possuem Agências de Acreditação próprias como acontece em outros países, tais como a nacional estadunidense como foi explicado no Capítulo 1, embora alguns deles tenham algum envolvimento em processos de regulação. Uma delas é a necessidade de manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Nacional de Saúde nos processos de reconhecimento de cursos de graduação em direito, medicina, odontologia e psicologia, assim como em outros casos de cursos com profissões regulamentadas, apesar de essas consultas não serem vinculantes. Cabe assinalar também o caso da prova que aplica a Ordem dos Advogados do Brasil aos formados em direito, que devem nela serem aprovados para poder exercer a profissão¹¹⁸.

Em 2007, houve uma tentativa de ingerência da OAB na regulação pública (ROTHEN; BARREYRO, 2011), ao comparar resultados da prova da Ordem com resultados de alunos de alguns cursos de direito no Enade, o que

¹¹⁷ Em 2006, foi editado o Decreto chamado de “Ponte”, nº 5773/06. Essas mudanças estão analisadas em detalhe em BARREYRO, ROTHEN (2007) e ROTHEN; BARREYRO, 2009.

¹¹⁸ O controverso exame da OAB foi criado pela Lei nº 4.215/63 e regulamentado pela Lei 8.906/94. Foi nacionalmente unificado em 2009.

derivou num processo de supervisão – criado especialmente – que acompanhou mais de 100 cursos de direito que haviam obtido resultados insatisfatórios. Alguns deles receberam visitas de pares avaliadores decorrentes de um processo de supervisão estabelecido especificamente. Em alguns casos, foi assinado um compromisso de ajuste de conduta e seu não cumprimento culminou com fechamento de vagas de ingresso em alguns dos cursos. Procedimentos similares de supervisão foram utilizados nos cursos de medicina e pedagogia, enquanto era anunciada a continuidade na aproximação entre o MEC e os conselhos profissionais. Isto ocorreu com o curso de medicina, área que teve, em 2013, 27 cursos com resultados insatisfatórios. Recentemente, uma avaliação específica foi criada para esses cursos: a Avaliação Seriada dos Estudantes de Medicina (Anasem) que avalia conhecimentos, habilidades e atitudes para a prática médica e é aplicada durante o processo de formação (no 2º, 4º e 6º anos do curso). Organizada pelo Inep, é obrigatória para os estudantes, tendo iniciado em 2016¹¹⁹.

Outros atores que intervêm em processos de avaliação da educação superior são os especialistas.

A participação de especialistas em comissões ministeriais de avaliação existe no Brasil desde 1985 e foi regulamentada por diversas normas que trataram das Comissões de Especialistas desde o Paiub, em 1993. Eles também passaram a atuar na avaliação *in loco*, na graduação, durante o período em que vigorou o Provão. (ROTHEN, BARREYRO, 2009). No âmbito do Sinaes, são designados para integrar comissões por curso nas que formulam diretrizes para a realização do Enade, participando e acompanhando a elaboração da prova pelas empresas terceirizadas e, também, na elaboração de instrumentos de

¹¹⁹ Análises mais detalhadas dos processos de supervisão desenvolvidos durante o segundo Governo Lula, podem ser consultadas em: ROTHEN; BARREYRO, (2011) e BARREYRO, ROTHEN, (2009).

avaliação institucional e de avaliação *in loco* dos cursos. Eles também fazem as visitas de pares avaliadores.

A participação dos acadêmicos nos processos de avaliação *in loco* como revisores (ou pares avaliadores) surge com a acreditação estadunidense e é uma estratégia amplamente divulgada pelas Diretrizes indutoras da acreditação em nível global e regional, como foi tratado no Capítulo 2 deste trabalho. O que pode ser observado no Brasil é que a participação deles em âmbito nacional visa dar legitimidade às avaliações estatais (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

Sua participação ameniza ou legitima a avaliação, especialmente nas universidades, pois nessas instituições a avaliação externa, principalmente, questionaria a autonomia universitária, sobretudo no caso brasileiro em que a avaliação é realizada pelo Estado.

Desde a criação do Sinaes, tem se tentado abrir e ampliar a participação de especialistas a uma maior quantidade de professores de IES. Assim, foi criado o Banco de Avaliadores do Sinaes (Basis), iniciado em 2006, que é um registro nacional, único e público, que na sua primeira chamada teve 11.000 candidatos. Requisitos de titulação, desempenho em IES, produção científica, entre outros, foram considerados antes de receber capacitação em avaliação por parte do Inep. Procedimentos informatizados geram – combinados com grupos de critérios (conhecimento do objeto, participação em entidades profissionais e outros) – a formação de comissões que fazem as visitas às instituições e cursos (RISTOFF et. al, 2006)¹²⁰. Pelas avaliações *in loco*, os professores recebem um *pro-labore*.¹²¹

¹²⁰ Contudo, faltam pesquisas que aprofundem o funcionamento das comissões de avaliação por pares na educação superior brasileira. Uma meta-avaliação desses processos, após mais de 10 anos de funcionamento poderia contribuir para a temática.

¹²¹ Em 2006, foi criada a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), no âmbito do MEC, com o objetivo de julgar recursos decorrentes dos processos de avaliação *in loco* para o que também são convocados professores (especialistas) de instituições de educação superior (Ver ROTHEN; BARREYRO, 2009) para mais detalhes.

4.5.3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES

Embora seja frequente ler que as políticas de avaliação aqui analisadas ajudaram a criar uma cultura de avaliação, é muito difícil fazer uma meta-avaliação de políticas e, especialmente, do Sinaes, a mais duradoura. Num sistema de mais de 2.000 instituições, 30.000 cursos e 8 milhões de estudantes, com instituições tão diferentes que passaram por processos de autoavaliação institucional, de cursos e de estudantes torna-se difícil analisar seus efeitos. Embora o próprio Sinaes preveja sua meta-avaliação, nunca houve divulgação de resultados dela, contrastando com a divulgação anual de resultados do Enade e do IGC e CPC, muitos dos quais são dirigidos unicamente às instituições ou a cursos de uma mesma área e outros são de acesso público. Embora existam muitos estudos de caso, institucionais e de curso, analisar seus resultados seria *per se* uma pesquisa específica (e necessária). Mas, apesar disso, aqui podem ser comentados alguns estudos sobre avaliação institucional, avaliação externa, avaliação de cursos e do Enade.

Nas instituições públicas, existem vários estudos de caso sobre avaliações institucionais que mostram as diferenças na implementação. Por exemplo, Silva (2015) estudou a ligação entre autoavaliação e avaliação externa em três universidades federais e concluiu que:

[...] o Estado tende a estabelecer os parâmetros [...] em detrimento da comunidade universitária e da sociedade civil, para legitimar a adoção e gestão de políticas públicas de avaliação voltadas aos novos moldes da regulação e modernização das Instituições de Educação Superior. Também assume a responsabilidade de ordenar e controlar a adoção do modelo e dos processos de avaliação, desvirtuando a concepção de avaliação institucional democrática e comprometendo a coerência avaliativa entre a dimensão nacional e a especificidade de cada instituição avaliada. (SILVA, 2015, p. 8)

Acerca da autoavaliação, um dos poucos estudos meta-avaliativos foi realizado pelo Inep que analisou 172 relatórios de autoavaliação produzidos por CPAs de diferentes tipos de instituições em que se concluiu que:

61% deles afirmaram ter feito sugestões de melhorias para a instituição e não apenas ter escrito um relatório; 25% mencionaram que tinham sido feitas as alterações sugeridas, enquanto 75% indicaram não ter provas de alterações terem acontecido. Ainda, as Universidades eram as que tinham apresentado relatórios mais elaborados, seguidas dos Centros Universitários e Faculdades, sendo que as instituições públicas apresentavam relatórios mais elaborados. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 67).

Além disso, informações obtidas no estudo de Leite (2008), em 899 pequenas instituições (tipo de instituição que compõe a maioria do sistema) mostram que as CPAs cumprem com o solicitado pelo Sinaes, elaborando relatórios de avaliação conforme solicitado, mas sem conseguir analisar criticamente as informações que apresentam. Segundo a autora, em instituições com experiência prévia de autoavaliação foi verificada maior participação dos atores (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Em relação com o Enade e os Índices, em instituições públicas, "[a avaliação] exerce pouca influência, pois o desempenho dos alunos costuma ser maior que o mínimo exigido" (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 73). Neste sector, os resultados do Enade ganham relevância quando, por alguma razão, uma instituição ou curso obtêm notas abaixo do mínimo (3), o que é imediatamente explicado, por exemplo, porque os alunos fazem boicote à prova. Às vezes, em cursos de medicina, os resultados deviam-se ao fato de que os cursos não tinham um hospital onde fazer estágios. Nas universidades públicas é mais importante a avaliação da pós-graduação, principalmente porque melhores resultados se traduzem em maior financiamento do Estado nacional. Contudo, na pós-graduação, a avaliação quantitativista gerou um verdadeiro "produtivismo acadêmico" (SGUSSARDI; SILVA JR., 2009) que, em

algumas áreas, têm levado a priorizar unicamente as publicações em periódicos internacionais.

No sector privado, o Enade e o CPC têm mais importância porque:

[...] resultados menores aos exigidos significam não apenas monitoramento via visitas de especialistas e eventuais compromissos de melhoria, mas também impedimentos para participação no Programa Universidade para Todos (ProUni) e em solicitação de créditos junto ao BNDES. Ainda, os resultados acabam se tornando um selo de qualidade e são utilizados para *marketing institucional*". (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 73).

A questão da divulgação dos resultados obtidos pelas instituições do setor privado para publicidade é um fato desde a criação do Provão. Tendo sido veiculada pela *mídia*, por faixas na rua ou na fachada das instituições, dentre outras formas, ela é importante, não apenas para captação de alunos, mas também porque resultados satisfatórios são requisito para participação em programas ministeriais que outorgam recursos públicos (Pro-Uni e Fies, por exemplo)

Em relação com a importância dos resultados para as IES privadas, é interessante mencionar que duas universidades privadas, com grande número de alunos foram acusadas de fraude. Supostamente, com diversos procedimentos (matrículas tardias, reprovação, etc.) impediriam que os seus estudantes de menor desempenho fizessem o Enade, aplicado a cada três anos. Recente legislação (Portaria MEC nº 1.442/16) estabelece procedimentos devido a "o número crescente de denúncias de irregularidades envolvendo a aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade" (MEC, 2016).

Esta breve síntese de alguns poucos indicativos de meta-avaliação mostram a prevalência da função regulatória da avaliação em detrimento da avaliação formativa, pois uma vez feitas as avaliações e terminados os processos regulatórios que elas embasam, não se percebe empenho na função

formativa da avaliação que uma meta-avaliação como o próprio Sinaes poderia propiciar.

Em síntese, se tentou mostrar no capítulo, a gênese e a configuração dos processos de avaliação da educação superior em nível nacional, no Brasil, iniciados na década de 1980, influenciados pela concepção do Estado Avaliador e que se concretizaram nas décadas de 1990, 2000 e 2010, tendo recebido influências da (e influído a) esfera global.

Observa-se a separação dos sistemas de avaliação da graduação e da pós-graduação que têm funções diferentes. Enquanto na pós-graduação, a avaliação, quantitativa, serve para financiar os melhores programas se eles se ajustam às finalidades de formação de pesquisadores que o Estado defende, na graduação, após muitas transformações tentando recuperar a avaliação formativa para a melhoria da qualidade, o tamanho do sistema e, principalmente, a necessidade de regular as instituições do setor privado, têm levado à construção de indicadores baseados em resultados de exames aplicados aos alunos, como estratégia principal de avaliação, embora mantendo, os processos de avaliação institucional e de cursos.

A influência da concepção de governança por indicadores (divulgadas pelo Pisa da OECD) gerou na educação superior brasileira, a criação do Índice Geral de Cursos e do Conceito Preliminar de Cursos da Instituição, valendo-se do Enade e reduzindo assim o peso da avaliação institucional e de cursos. Também, o Enade voltou a sua forma primeira ao recuperar as características do Provão.

Paralelamente, como já foi dito no capítulo 2, a prova para os graduandos, remete à esfera global quando da proposta de criação do *Ahelo*

mostrando as conexões de governança entre as esferas nacional e supranacional que a globalização propicia na educação.

Evidencia-se, também que os processos de avaliação são realizados em âmbito estatal, por vários órgãos do Ministério de Educação, sem uma agência autônoma e, menos ainda, por agências privadas, questões de âmbito global que não acessaram a esfera nacional. Em que pessem algumas tentativas como a de criação de uma Conaes executiva, que poderia ser uma agência de acreditação estatal ou do projeto de lei de criação do Insaes, que não foi tratado pelo Congresso.

Também não há grande participação das entidades profissionais nos processos de acreditação – embora os advogados e os médicos tenham conseguido influenciar os processos.

Apesar do reconhecimento, em nível regional, de o maior desenvolvimento da avaliação da educação superior brasileira, nacionalmente persistem as dúvidas sobre a sua capacidade de intervir na melhoria da qualidade da educação, especialmente na graduação e nas instituições e cursos do setor privado, pois ela está impregnada da função regulatória para a graduação e de distribuição de recursos na pós-graduação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese mostrou algumas das diversas políticas (ou propostas de políticas) que o discurso (da preocupação com a garantia) da qualidade gerou nos âmbitos global, regional e nacional desde seu surgimento na década de 1980 até 2016, evidenciando as características, as transformações e a diversidade dessas políticas.

O Estado Avaliador, assim, é uma primeira forma plasmada pelo discurso da preocupação pela qualidade da educação superior, num momento em que profundas transformações sociais, políticas e econômicas estavam acontecendo no mundo e que diziam respeito à globalização econômica. Essas mudanças transformaram o papel da educação superior de formação cidadã e profissional para o estabelecimento de uma estreita relação com a economia. O papel da educação superior, até então, focado na reprodução de valores e de formação de quadros para o Estado (notoriamente na Europa) passou a ser o de “apropriação mercantil dos conhecimentos” (Dias Sobrinho, 2005, p. 24)

Em consequência, a qualidade da educação superior tornou-se relevante porque esta poderia gerar mais e melhores benefícios econômicos. Também a crise dos Estados de bem-estar social levou à redução dos gastos sociais, dentre eles os educacionais, enfatizando os cálculos de custo-benefício ou de valor por dinheiro (aliás uma das formas de conceber a qualidade).

As políticas de educação geradas pelo Estado Avaliador levaram a um maior controle da educação superior, mas circunscrita aos Estados nacionais que, dadas as suas diferenças históricas, culturais, sociais e políticas criaram diferentes políticas de avaliação.

Assim, no texto mostrou-se como, num primeiro momento, apesar da preocupação serposta globalmente, o discurso da qualidade gerou políticas em diversos Estados nacionais e se exemplificou no texto com Estados Avaliadores

europeus, que adotaram políticas diferentes entre si. Foram também vistos, nos Capítulos 3 e 4, alguns exemplos do Estado Avaliador (na Argentina e no Brasil) e de outros países que não o adotaram nesse primeiro momento ou o fizeram depois pelo peso da escala regional (Paraguai). Foi também considerado o modelo de acreditação estadunidense que foi a inspiração para o Estado Avaliador europeu e a divulgação de algumas de suas características pelo Banco Mundial que também financiava os países que o adotaram (notoriamente o caso da Argentina).

Podem se enxergar as transformações produzidas na apropriação e transformação do modelo de acreditação estadunidense, pelos traços nacionais seja nas Agências de Acreditação, seja nos processos de acreditação (autoavaliação institucional e avaliação externa por meio de visitas de pares). Das Agências privadas, sem finalidade lucrativa, independentes e sem interferência do Estado, existentes no modelo estadunidense, para Agências estatais com forte presença governamental, compostas por representantes do poder não só executivo (Paraguai, França) como também legislativo (Argentina), nos países de matriz estatocêntrica, até outras Agências, compostas por organizações de universidades que elaboravam os parâmetros de avaliação (Holanda), similares ao modelo sociocêntrico estadunidense.

Mas, é interessante observar a mudança acontecida no século XXI, após o estabelecimento, em 1995, do Acordo Geral de Comércio e Serviços, da Organização Mundial do Comércio, que gerou um incremento importante da educação transnacional, especialmente a distância, em duas questões: a emergência de novas políticas (ou propostas) e a intervenção de novos atores na governança da educação superior.

Assim, neste segundo momento, no século XXI, tiveram continuidade políticas de acreditação da educação superior, mas apareceram novas propostas baseadas no comparativismo competitivo: os *rankings* e as provas.

Se no século XX, havia se destacado o Banco Mundial propondo políticas através de seus relatórios e financiando-as quando se ajustavam aos seus modelos, no século XXI, diversas organizações e instituições fazem parte da governança: desde organizações internacionais (OCDE, Unesco), passando por ONG's, Universidades, Empresas e Jornais.

Assim, no século XXI, as políticas de acreditação são geradas por novos e diferentes atores. Uma empresa privada de consultoria e venda de serviços (*Gate*) adquiriu legitimidade para fazer uma proposta – o acreditador global – que afortunadamente não foi adiante ao evidenciar toscos conflitos de interesse.

Mas, as características da acreditação estadunidense continuam a ser difundidas e adotadas ao longo do planeta. As Agências de Acreditação são reguladas, desde supostas ONGs, financiadas pela Comissão Europeia no bojo do Processo de Bolonha (PB). Uma delas é justamente uma Agência de Acreditação europeia – que não faz acreditações diretamente nos países europeus – mas estabelece as regras de atuação das Agências de Acreditação nacionais dos países que integram o dito Processo e as regula, pois têm a prerrogativa de fazer sua meta-acreditação, requisito indispensável para entrar no Registro Europeu de Garantia da Qualidade (outra ONG). Provavelmente, seja este o exemplo mais claro dos apresentados neste texto para ilustrar a governança multiescalar, pois os Estados nacionais não têm função aqui. Também mostra a divisão escalar do trabalho, pois são essas ONGs regionais que normatizam a atuação das Agências em âmbito nacional. Assim, os processos de acreditação nacional nos países europeus são regulados, não pelo Estado nacional, nem por órgãos regionais, mas por ONG's supostamente técnicas.

Portanto, os processos de acreditação divulgados pelo modelo estadunidesnse (Agências, avaliação externa e autoavaliação) continuam a ser divulgados e assimilados nos processos nacionais de avaliação. Para tal,

contribuem também as Diretrizes. Criadas por organismos internacionais (OCDE e Unesco), redes internacionais de Agências (INQAAHE, a rede internacional de Agências de Acreditação) ou ONG's (ENQA, a Agência de Acreditação europeia); todas divulgam a tríade – Agências de Acreditação, avaliação externa e autoavaliação (e as características que devem possuir) – como uma verdade “técnica” para garantir a avaliação da qualidade. Inclusive, as Diretrizes induzem essas práticas em diversas regiões e continentes (notoriamente África e Ásia) disseminando as políticas de acreditação pelo mundo.

Para a região europeia em que a economia do conhecimento requer da mobilidade de profissionais e da mobilidade acadêmica (professores e estudantes), ambas para alavancar a economia, parece funcionar a governança multiescalar de organismos internacionais, ONGs e Estados

Mas não é o caso do Mercosul Educativo, em que, também no século XXI foram aplicados processos de acreditação regionais (Mexa e Arcu-Sul), mas com menos sorte, pois não há nem uma política regional econômico-social articulada (prevalecem os interesses nacionais) nem circulação acadêmica e de profissionais em volume tal que os torne indispensáveis.

Por isso que o Mercosul Educativo não tem muita influência na governança da educação superior em que continua prevalecendo a escala nacional. Assim, nos quatro Estados Partes do Mercosul é a instância nacional que adota (ou não) processos de acreditação e avaliação. São emblemáticos os casos do Paraguai e do Uruguai; o primeiro, re-escalando a acreditação por influência dos processos de acreditação mercosulinos e até criando uma Agência de Acreditação, e, o segundo, participando dos processos do Mercosul sem quase impactos deles na esfera nacional. Paralelamente, a Argentina e o Brasil apresentam, o primeiro, bastante adesão à agenda global, com sua Agência surgida no ímpeto do Estado Avaliador (a Coneau), e, o segundo,

adaptando algumas das características dos modelos europeus de Estado Avaliador, que o influenciaram desde os anos de 1980, à sua história: processos de avaliação centrados nos órgãos do Estado (sem criar Agência de Acreditação) e à peculiaridade do seu sistema nacional de educação superior: a prevalência do setor privado. Para alavancar essa “privatização”, inclusive, o Brasil criou sua própria estratégia: a regulação da educação superior pelos resultados de uma prova aplicada aos alunos. Estratégia que, inclusive, nutriu a governança global, sendo uma das inspirações do projeto *Ahelo*, o *Pisa* da Educação Superior da OCDE. Contudo, é preciso assinalar que os processos de avaliação externa e de autoavaliação, oriundos do modelo estadunidense, tiveram sucesso tanto na Argentina, quanto no Brasil e no Paraguai.

Mas, para além das políticas de acreditação que não parecem mais garantir a qualidade (segundo a visão da OCDE), nova tendência se apresenta no século XXI: a do comparatismo competitivo. *Rankings* internacionais de universidades e resultados de provas – seja na forma do projeto *Ahelo*, seja nos índices brasileiros: Índice Geral de Cursos (IGC) e Conceito Preliminar de Curso (CPC) – que acenam com o halo técnico que os números emanam, com a garantia de melhor qualidade. Divulgados pela mídia, não parecem interessar seus próprios limites técnicos: permitem comparações entre instituições e cursos num mesmo ano e não em série histórica¹²².

Assim, o surgimento dos *rankings* globais no começo do século visando hierarquizar as universidades de pesquisa ou de classe mundial conseguiu introduzir uma política global em escala institucional, com impactos na nacional e na regional. Mas, talvez o mais surpreendente da questão seja o fato de os *rankings* serem elaborados por instituições como uma universidade (Shangai Jiao Tong) ou uma empresa que publica uma revista (*The Times Higher*

¹²²Basta lembrar as frequentes manchetes dos jornais brasileiros do tipo: “A USP é a melhor universidade brasileira no ranking X” ou “A Unicamp ultrapassou a USP e agora é a primeira no ranking Y” “USP cai 40 posições no ranking de melhores universidades do mundo”.

Education) e até, em nível nacional, um jornal (*Ranking Universitário da Folha – RUF*) e de terem adquirido imediata legitimidade apesar de todas as muitas críticas que recebem por questões técnicas que até questionam seu caráter científico, como foi tratado no Capítulo 2.

O projeto *Ahelo*, proposta de criação de uma prova global para avaliar os aprendizados dos alunos egressos da educação superior global, lembra o *Programme for International Student Assessment* (PISA) e, como este, teria impactos no âmbito nacional.

Essa proposta nutre-se de experiências em âmbito nacional como provas aplicadas em diversos países, dentre os quais o Brasil (Provão e Enade). Independentemente de sua concreção, também mostra com clareza a atuação de uma das instituições globais: a OCDE como no Pisa que, desta forma, recorre a inquéritos estatísticos internacionais (AFONSO, 2013, TEODORO, 2016) numa estratégia de “governar por números” (TEODORO, 2016, p. 41).

Contudo, nem o “acreditador” global nem a prova global saíram do papel, o que não quer dizer que não possam tornar-se realidade no futuro ou voltar a serem propostos. O mundo em 2017 está nos mostrando a vigência do eterno retorno nietzscheano.

Continuidade da pesquisa

Por fim, as atividades de pesquisa projetadas a partir de 2018, após a realização do concurso, visam dar continuidade aos estudos sobre a educação superior e a qualidade.

O foco serão as novas tendências surgidas. Primeiramente, serão estudados os *rankings* globais de universidades, considerando os impactos dos seus resultados nas universidades “de pesquisa” brasileira. Esta pesquisa é de

tipo exploratório e irá analisar as matérias divulgadas pelas mídias das instituições acerca de sua posição nos *rankings*, complementadas com entrevistas a alguns atores institucionais.

Em um segundo momento, embora implique acompanhamento frequente e constante do assunto, interessa estudar os desdobramentos do projeto *Ahelo*, pois – apesar do anúncio da OCDE de que ele não será implementado – não custa imaginar que essa proposta possa ser retomada futuramente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, jun. 2013.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**. Regulação e emancipação. 3^a. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ALTBACH, P.; KNIGHT, J. The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. **Journal of Studies in International Education**, v. 11, n. 3-4, p. 290-305, 2007

ALTBACH, P. The globalization of college and university rankings. **Change. The magazine of higher education learning**. s/d., p. 26-31, jan-fev. 2012.

ALTBACH, P..**The Past, Present, and Future of the Research University**. In: ALTBACH, P.; SALMI, J. (Orgs.)**The Road to Academic Excellence**, The Making of World-Class Research Universities. Washington: The World Bank, 2011.

ALTBACH, P.; SALMI, J.(org.) **The Road to Academic Excellence**, The Making of World-Class Research Universities. Washington: The World Bank, 2011. Introdução.

AMARAL, N. C. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n.1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, E., GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ARCU-SUL. **Busca de cursos acreditados**. 2017a. Disponível em:<http://sistemaarcusul.mec.gov.br/arcusul/pages/pesquisaexterna/pesquisarCursoExterno.seam#tabelaCursos>, acesso em 15 de agosto de 2017.

ARCU-SUL. **Agências Nacionais de Acreditação. Uruguai**. 2017b. Disponível em: < <http://arcusul.mec.gov.br/index.php/pt-br/uruguai>>, acesso em 18 de agosto de 2017.

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

BARREYRO, G. B. **Mapa do ensino superior privado.** Série documental. Brasilia, Inep, 2008. 77 p.

BARREYRO, G. B. **Políticas sociais e educação: o Programa Alfabetização Solidária e a participação das Instituições de Educação Superior na sua implementação.** São Paulo, 2005. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. 206 p. + anexos.

BARREYRO. G. B. Acreditação da Educação Superior no Mercosul: o papel do Brasil. **Relatório final de pesquisa** Processo nº. 483.258/2011-2013. Edital Universal, 2014a. (mimeogr.)

BARREYRO, G.B. A “Acreditação Mercosul” e a Agenda Interna da Política de Educação Superior Brasileira. SOUSA. A. S.Q, CAMARGO, A. M.M. **Interfaces da Educação Superior no Brasil.** Curitiba: Editora CVR., 2014b. p.49-61.

BARREYRO, G. B. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos *rankings* e os resultados de aprendizagem. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018. (No prelo).

BARREYRO, G.B. **A qualidade como estratégia de governança global da educação superior.** 2017 (mimeogr.)

BARREYRO, G. B.; COSTA, F. L. O. Política de educación superior en Brasil en la primera década del siglo XXI: algunas evidencias sobre impactos positivos en la equidad. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, v. 20, n. 64, p. 17-46, 2015.

BARREYRO, G. B.; LAGORIA, S. L. Acreditação da Educação Superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 9, p. 7-27, 2010. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_1.pdf

BARREYRO, G.B.; HIZUME, G.C. Agências de avaliação e acreditação. In: ROTHEN, J. C; SANTANA, A.C.M. (Orgs.) **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa.** Coletânea submetida à EDUFSCAR. 2017a.

BARREYRO, G. B.; HIZUME, G.C. **Los procesos de acreditacion de la educación superior en el Mercosur y el surgimiento de la evaluación nacional en Paraguay**, 2017 b (Mimeogr.)

BARREYRO, G. B., IKUTA, C.I.S., PEDRUCCI, S.A.T. **Concepções de Qualidade** em artigos publicados na Revista Avaliação da Educação Superior (2004 -2012), 2017 (Mimeogr.)

BARREYRO, G. B.; LAGORIA, S.; HIZUME, G. C. As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. **Avaliação**, Campinas-Sorocaba, v. 20, n. 1, p.49-72, 2015.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "Sinaes" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96. Especial. p. 955-977, out. 2006.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. **Avaliação**, Campinas-Sorocaba, v. 12, n. 1, p. 133-147, mar. 2007.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas-Sorocaba, v.13, n.1, p. 131-152., 2008.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J.C. O Nupes e a avaliação da educação superior: concepções, propostas e posicionamentos públicos. In: CATANI, A. M.; SILVA JR; MENEGHEL, S.M. (Orgs.). **A cultura da universidade pública brasileira**. 1a.ed. São Paulo: Xamã, 2011, p. 129-147.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação & Pesquisa**, v. 40, n. 1, p. 61-76, 2014.

BATISTA, J. P. **El impacto de las negociaciones comerciales internacionales sobre la educación superior: los casos de Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Eudeba, 2012, 112 p.

BLANCO RAMÍREZ, G. **Quality by Association Across North-South Divides: United States Accreditation of Mexican Institutions of Higher Education**. Tese (Doutorado em Política Educacional). Universidade Estadual de Massachussets-Amherst, 2013, 220p.

BLUMENSTYK, G.; MCMURTRIE, B. Educators lament a corporate takeover of international accreditor. **Chronicle of Higher Education**. v. 47, n. 9, p. A55-57, out. 2000

BRASIL. Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES). **Uma nova política para a educação superior brasileira**. 1985. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>, acesso em 15 nov. 2016.

BRASIL Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres). **Relatório Geres**. Brasília: Ministério da Educação: Brasilia, 1986. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>, acesso em 15 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 350 de 21 de novembro de 1991. **Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>, acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1901 de 9 de maio de 1996. **Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto)**, de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm>, acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6105 de 30 de abril de 2007. **Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**, aprovado pela Decisão nº 2/05, do Conselho do Mercado Comum, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em Montevidéu. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6105.htm, acesso em 29 jun. 2017.

BRASIL Inep. **Sinopse Estadística do Censo da Educação Superior**. 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>, acesso em 15 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras PAIUB**, Brasilia, 1993. Disponível em: <http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/formac/provao/paiub.htm>, acesso em 15 nov. 2016.

BRASIL. Projeto de Lei 4372/2012. **Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES**, e dá outras providências. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg/integras/1022352.pdf, acesso em 4 mar. 2015

BRASIL. Mercosul. **Organograma do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>, acesso em 29 jun. 2017.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. (orgs) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRUNNER, J.J. Calidad y evaluación en la educación superior. In: MARTINEZ, E.; LETELIER, M. (Orgs.). **Evaluación y Acreditación universitaria. Metodologías y experiencias**. Caracas: Nueva Sociedad-Unesco, 1997, p. 9-44.

BRUNNER, J.J. La idea de universidad en tiempos de masificación. **Revista Iberoamericana de Educacion Superior**. n. 7, v. 3, p. 130-143, 2012

Disponível em: <<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/228>>, acesso em 7 de agosto de 2017.

BRUNNER, J. J.; VILLALOBOS, C. **Políticas de educación superior en Iberoamérica**. 2009-2013. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales, 2014.

Disponível em:

<http://virtualeduca.org/documentos/centrodocumentacion/2014/III-encuentro-politicas-ibe-2009-2013.pdf>, acesso em 15 de agosto de 2017.

BRUNNER, J.J.; MIRANDA, D. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: CINDA, 2016. Disponível em: <<http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2016/11/CINDA-2012-Informe-de-Educaci%C3%B3n-Superior-INTERIOR-101-1.pdf>>, acesso em 15 de agosto de 2017.

CALDERON, A. I. et. al. Rankings na educação superior: as melhores faculdades do Brasil (1982-2000). **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 25, n. 57, p. 226-247, jan/abr. 2014.

CARVALHO, C. H. A. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese (doutorado em política social). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. 2011, 449 p.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A.M; OLIVEIRA, R.P. (orgs.) **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 95-134.

CHEA INTERNATINAL QUALITY GROUP (CIQG). **Frequently asked questions**. Disponível em: <http://www.chea.org/userfiles/uploads/ciqg-fact%20sheet-2014.pdf>, acesso em jan. 2015.

CONTERA, C. Modelos de avaliação da qualidade da educação superior. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. Avaliação democrática para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

CUNHA L. A. **A universidade temporânea**. O ensino superior da Colônia à Era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasiliense, 1980.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 20-49, 1997.

DALE, R. Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 867-890, 2009.

DALE, R. Globalisation, knowledge economy and comparative education. **Comparative Education**, v. 41, n. 2, p. 117-149, 2005.

DALE, R. Globalização e Educação: Demonstrando e Existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004

DE TOMASI, L. WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

DE WITT, H. Los Países Bajos: garantía de calidad, el camino desde la evaluación hasta la acreditación, 1985-2004. In: FERNANDEZ LAMARRA, Norberto. **Educación superior, convergencia entre América Latina y Europa**. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Buenos Aires: Eduntref, 2005, p. 67-79.

DIAS, M. A. R. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? *Educ. Soc.*, Campinas, v.24, n.84, pp.817-838, set. 2003

DIAS SOBRINHO, J. Tendências nacionais e internacionais na avaliação. In: VERHINE, R. E. **Experiência de avaliação institucional em universidades brasileiras**. Salvador: UFBA/FACED: 2000, p. 13- 28.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. (Orgs.) **Avaliação e compromisso público**. A educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J.C.; BARREYRO, G.B. **Avaliação da educação**: diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã: 2011, p. 17-41.

DIAS SOBRINHO, J. Políticas y conceptos de calidad: dilemas y retos. *Avaliação* (Campinas), Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DRAIBE, S. **As políticas sociais no neoliberalismo**. Revista da USP, Dossiê Liberalismo-neoliberalismo. São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

DRAIBE, S. Para a década de 90. **Prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Vol. IV: Políticas Sociais Organização do Trabalho. Brasilia: IPEA-IPLAN, 1990.

DURHAM, E. Avaliação e relações com o setor produtivo: novas tendencias no ensino superior europeu. **Educação brasileira**, v. 12, n. 24, p. 37-64, 1990.

EATON, J. The Opportunity Cost of the Pursuit of International Quality Standards, **International Higher Education**, n. 36, p. 3-5, 2004.

EUROPEAN REGISTER FOR QUALITY ASSURANCE AGENCIES. (EQAR) Disponível em: www.eqar.org, acesso em 15 jan 2015.

EUROPEAN NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE (ENQA). **Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior**. European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005, Helsinki. Disponível em: <http://www.enqa.net/bologna.lasso>., acesso em: 12 maio 2017.

EUROPEAN NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE (ENQA). **ENQA: 10 Years (2000-2010): A Decade of European Co-Operation in Quality Assurance in Higher Education** Disponível em:
https://archive.org/details/ERIC_ED512348,>acesso em 12 mai. 2017.

FERNANDEZ LAMARRA, N. (Org.) **Educación superior y calidad en América Latina y Argentina**. Los procesos de evaluación y acreditación. Caseros: Eduntref, 2007.

FERNANDEZ LAMARRA, N. La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano: posibilidades y límites. **Avaliação** (Campinas) Sorocaba, v. 15, n. 2, p. 9-35, jul. 2010.

FERREIRA, S. et. al. Universidades federais, desenvolvimento regional e inovação: alterações político-acadêmicas e construção de novas identidades. In: FERREIRA, S; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Universidades públicas**. Mudanças, tensões e perspectivas. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 57-91.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J.F. Expansão, interiorização e alterações nas Universidades Federais no contexto do desenvolvimentismo. In: FERREIRA, S; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Universidades públicas**. Mudanças, tensões e perspectivas. Campinas: Mercado de Letras., 2016. p. 17-56

GASTON, P. L. **Higher education accreditation**. How it's changing, why it must. Virginia: Stylus Publishing/LLC, 2014.

GENTILI P. (org.) **Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GINKEN, H.; DIAS, M. A. Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI) **La educación superior en el mundo** 2007.

Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006. p. 37-57.

GLOBAL INITIATIVE FOR QUALITY ASSURANCE CAPACITY (GIQAC) **Governance Terms**, París, UNESCO, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159197E.pdf>, acesso em 19 maio 2017.

GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI) **La educación superior en el mundo** 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006.

Governo apura suspeita de fraude de Unip e Uninove em avaliação federal. Folha de S. Paulo. 23/10/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/10/1825542-governo-apura-suspeita-de-fraude-de-unip-e-uninove-em-avaliacao-federal.shtml>, acesso em 14 nov. 2016.

GUERRA, M. Redes de Avaliação e Acreditação Latino-Americanas: RANA-Mercosul Educativo. In. LEITE, D (org.). **Inovação Avaliação e Tecnologias da Informação**. Porto Alegre: Ed. Pacartes, 2010. p. 53-72.

HARTMANN, E. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation: pawn or global player? **Globalisation, Societies and Education**, v.8, n. 2, 2010, p. 307-318, 2010.

HARVEY, L. Editorial. Rankings of Higher Education Institutions: A Critical Review. **Quality in Higher Education**, v. 14, n. 3, pp.187-207, nov. 2008.

HARVEY, L.; GREEN, D. Defining quality. **Assessment & Evaluation in Higher Education**. v. 18, n. 1, p. 9-34, 1993.

HERMO, J. P. **La acreditación regional de carreras en el Mercosur: presente y futuro**. Un estudio de caso sobre la nueva relación entre la globalización y los procesos deconvergência de la educación superior. Berlim: Académica Española, 2011.

HIZUME, G. C. **A implementação do sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUR**: um estudo sobre as Agencias Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. 260 p.

HIZUME, G. C.; BARREYRO, G. B. A acreditação de cursos de graduação no Processo de Bolonha e no Mercosul. In. BARREYRO, G.B.; HIZUME, G.C. **Regionalismos e inter-regionalismos na Educação Superior**: projetos, propostas e influências entre a América Latina e a Europa. Coletânea submetida à editora da UNIOESTE, Cascavel, 2017a

HIZUME, G. C.; BARREYRO, G. B. O mecanismo experimental de acreditação do Mercosul (MEXA): a construção de um processo regional de certificação de qualidade de cursos de graduação. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 46-65, abr. 2017b.

HORTA, J.S.B.; MORAES, M.C.M. O sistema Capes de avaliação da pós-graduação; da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, n.30, p.95-116, 2005.

HOUSE, E. R. Tendencias en evaluación. **Revista de Educación**. n. 299, p. 43-55, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. 3^a ed. ampl. Brasilia: Inep, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estadística da educação superior** 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>, acesso em 15 de novembro de 2016.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION. **Global mobility trends**. Release. Project Atlas, 2016.

INTERNATIONAL NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE AGENCIES IN HIGHER EDUCATION. **INQAAHE Guidelines of Good Practice**. Ed. Revisada, INQAAHE, 2016. Disponível em: http://www.inqaahe.org/sites/default/files/INQAAHE_GGP2016.pdf, acesso em 12 mai. 2017.

ISUANI, E. A. Política social y dinámica política en América Latina. Nuevas respuestas para viejos problemas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires: IDES. V. 32, n. 125, p. 107-118, 1992.

KNIGHT, J. Educación superior transfronteriza: problemas e implicaciones referentes a la garantía de la calidad y la acreditación. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI) **La educación superior en el mundo** 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006. p. 134-145.

KROSTCH, P. 1^a reimpr. **Educación superior y reformas comparadas**. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

LALANCETTE, D. The OECD initiative for an assessment of higher education learning outcomes. **Intellectual economics**. Vilna, v. 2, n. 8, p. 39–46, 2010.

LAURELL, A. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In LAURELL, A. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LEITE, D. Sistemas de avaliação das instituições de ensino superior no Brasil. In: SOARES, M.S.A. (org.) **A educação superior no Brasil**. IESALC-UNESCO,Capes, GEU-UFRGS, 2002. p.89-109. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139317por.pdf>, acesso em 15 abr. 2017.

LEITE, D. Ameaças pós-rankings: sobrevivências das CPAS e da auto-avaliação. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 833-840, 2008.

LIMA, L.; AZEVEDO, M. L.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, Mar. 2008 .

MAINARDES, J., FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S., MAINARDES, J. (Orgs.) **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo, Cortez, 2011. p. 143-172.

MARQUES A.; MARQUINA, M. **Evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos y habilitación**. Enfoque comparado. Serie informes. Buenos Aires: Coneau, 1998. Disponível em: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1328.pdf> Acesso em: mar. 2017.

MARQUINA, M. Tendencias recientes de los sistemas de evaluación de la educación superior en el actual escenario internacional. Un nuevo "round' del Estado Evaluador? **Avaliação**, Campinas, v. 11, n. 4., p. 27-50, 2006.

MARTINS, C. B. A formação do sistema nacional de Pós-graduação. In: SOARES, M.S.A. (org.). **A educação superior no Brasil**. IESALC-UNESCO,Capes, GEU-UFRGS, 2002. p. 70-88. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139317por.pdf>, acesso em 15 abr. 2017.

MARTINEZ LARRECHEA, E. D. A.; CHIANCONE CASTRO, A. M. En busca de la evaluación de la educación superior en Uruguay: un caso de adopción tardía y asimetría estructural. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 2, n. 3, p. 573-586, dez. 2016.

MERCOSUR (s/d). Perguntas frecuentes. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/faqs.html#1>>, acesso em 2 ago 2017>

MERCOSUL EDUCACIONAL (s/d) O que é o Setor Educacional do Mercosul. Diponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>, acesso em 29 jun. 2017.

MERCOSUL EDUCACIONAL. Sector Educativo del Mercosur. Estructura y funcionamiento del SEM. 2012. Disponível em:

<http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/doc_download/284-estrutura-e-funcionamento-do-sem>. Acesso em: 29 set. 2012.

MERCOSUL EDUCACIONAL. Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica de suas Respectivas Titulações no MERCOSUL e Estados Associados, Manual de Procedimentos. 2008-2010. Disponível em:
http://edu.mercosur.int/arcusur/images/pdf/manual_procedimentos_pt.pdf, acesso em 15 jun. 2017>

MERCOSUL EDUCACIONAL. Instâncias do setor educacional do Mercosul. (s/d). Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercopolis-educacional/instancias.html>, acesso em 12 de agosto de 2017.

MERCOSUR EDUCATIVO, 2012. Plan trienal de Educación. (s/d)
 Mimeografado.

MERCOSUL. GMC. Decisão 17/2008. Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica de suas Respectivas Titulações no MERCOSUL e Estados Associados. São Miguel de Tucumán, 2008.

MERCOSUL. RME. Memorando de entendimento sobre a implementação de um Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos países do Mercosul, 1998.

MICHAVILA, F.; ZAMORANO, S. La acreditación en el Espacio Europeo de Educación Superior. In GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI). **La educación superior en el mundo** 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006. p. 241-264.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.442, de 9 de dezembro de 2016 .Disciplina os procedimentos para apuração de denúncias de irregularidades praticadas pelas Instituições de Educação Superior - IES no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade. DOU, Séc. 1. p. 12. 12 dez. 2016. Disponível em:<
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2016&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=224>>, acesso em 5 de setembro de 2017.

MORA, J. G. La evaluación y la acreditación en la Unión Europea. In: FERNANDEZ LAMARRA, N. **Educación superior, convergencia entre América Latina y Europa.** Procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Buenos Aires: Eduntref, 2005. p.19-30.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v.23, n.1/2, 1988. p. 7-23.

NEAVE, G. **Educación superior: historia y política**. Barcelona: Gedisa, 2001.

NUSCHE, D. Assessment of Learning Outcomes in Higher Education: a comparative review of selected practices, **OECD Education Working Papers**, No. 15, OECD, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/244257272573>>. Acesso em: 2 out. 2014.

OECD. **The Organisation for Economic Co-operation and Development** Disponível em: <http://www.oecd.org>, acesso em 6 jan. 2015.

OECD. **AHELO**, folheto. 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20Brochure.pdf>, acesso em 6 jan. 2015.

OECD. **Assessment of Higher Education Learning Outcomes Feasibility Study Report** Volume 1 – Design and implementation Executive Summary, OECD, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyondschool/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf>.

PARAGUAY. Ley nº 2071/03. Aneaes, de 13 de febrero de 2003. Disponível em:<http://www.aneaes.gov.py>. Acesso em: 10 mai. 2011.

PORTAL MEC. **Acreditação de cursos no sistema ARCU-SUL**. s/d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13454:acr, acesso em 5 mar 2015

PROUNI. **Bolsas ofertadas por ano**. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf, aceso em 6 jun. 2017.

PUZIOL, J. K. P. **Políticas inter-regionais e educação superior**. Um estudo sobre o Projeto Tuning América Latina nas Universidades Brasileiras. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Educação- USP. 2017. 186 p.

RAMA, Claudio. **La tercera reforma de la educación superior en América Latina**. Buenos Aires: FCE, 2006.

RAMA, Cláudio. **La reforma de la educación superior uruguaya**. Montevideo: Magró, 2017.

REISBERG, Liz. **Onde se encontra a discussão sobre qualidade: Estratégias e Ambigüidades**, 2011, mimeogr.

RISTOFF, D. et. al. Basis - banco de avaliadores do Sinaes e perfil dos ingressantes. **Avaliação**. Campinas, v 11, n. 4, p. 153-173, 2006.

ROBERTSON, S. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? **Revista Brasileira de Educação**. v. 14 n. 42, p. 407-422. set./dez. 2009.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Critical cultural political economy of the globalisation of education, **Globalisation, Societies and Education**, v. 13, n. 1, p.149-170, 2015b.

ROBERTSON, S.; DALE, R. **Comparing Policies in a Globalising World: Methodological Reflections**. Centre for Globalisation, Education and Social Futures. University of Bristol 2015a. Disponível em: <https://edgesf.files.wordpress.com/2015/10/robertson-s-and-dale-r-2015-comparing-policies-in-a-globalising-world-methodological-reflections.pdf>, acesso em 14 mai.2016.

ROBERTSON S.; OLDS, K. **World University Rankings: on the new arts of governing (quality)**. Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, UK., 2008.

RODRIGUEZ GOMEZ, R. Acreditación ¿Ave fénix de la educación superior em México? In: ODORIKA, I. (Org.). **La academia en jaque**. Perspectiva política sobre los programas de evaluación de la educación superior en México, México: UNAM Porrúa, 2004.

ROTHEN, J. C. O vestibular do Provão. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003.

ROTHEN, J.C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, 2009.

ROTHEN, J.C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 114, p. 21-38, 2011.

SAMPAIO, H. **O ensino superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. Newbury Park: Sage, 1991.

SGUSSARDI, V. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: MOROSINI, M. (org.) **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasilia: Inep, 2006. p. 351-370.

SGUISSARDI, V. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. In: **Universidade brasileira no século XXI**. Desafios do presente. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 15-54.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015.

SGUISSARDI, V. **Mercantilização da educação superior no Brasil**. Quando o polo privado-mercantil se sobrepõe ao polo público do Estado. (mimeo), 2016. 14 págs.

SGUISSARDI, V.; BARREYRO, G. B. Evaluación/regulación de la educación superior en el Brasil: Algunos aspectos históricos y actuales. **Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado**. v. 20, n.3, p. 171-206., 2016.

SGUISSARDI, V., SILVA Jr. J.R. **Trabalho intensificado nas federais**. Pós-Graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009. 271 p.

SILVA, A. L. **Avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior** (SINAES). Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2015. 375 p.

SILVA, JR. J.R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**. 2^a. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP., 2001.

STUBRIN, A. L. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior. **Avaliação**, v. 10, n. 4, p. 9-22, , 2005.

SIEBIGER R. H. **O Processo de Bolonha e a universidade brasileira: aproximações a partir da análise de documentos referenciais**. 2013. 248 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

TAYLOR, S. J., BOGDAN, R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación**. Buenos Aires: Paidós, 1984.

TELLO, C. **La/s política/s educativa/s**. Campo teórico, campo de intervención y la preocupación ética en la investigación. Curso de Pós-graduação Virtual “Introducción a los estudios teóricos y epistemológicos en política educativa”. Universidade de La Plata, Relepe. Buenos Aires, 2015, 29 p. (mimeog.)

TEODORO, António. Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global nas políticas de educação. **Em Aberto**, Brasília. v. 29, n. 98, p. 41-54, maio/ago 2016.

TROW, M Reflections on the Transition from Mass to Universal Higher Education. **Daedalus**, v. 99, n. 1, p. 1-42, 1970

TROW, M. Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. In: FOREST, J.; ALTBACH, Ph. (orgs.) **International Handbook of Higher Education**. Dordrecht: Springer, 2006, p.243-280.

TUNING AMÉRICA LATINA, s/d. Disponível em: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php>, acesso em 12 jan. 2015).

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Conferência Mundial sobre Educação Superior, Paris, 1998. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>, acesso em 16 jun. 2017.

UNESCO. **Global Initiative for Quality Assurance Capacity (GIQAC) Governance Terms**. Paris, UNESCO, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159197E.pdf>, acesso em 15 mai. 2017.

UNESCO; OECD. **Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education**, París, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349e.pdf>, acesso em 3 abr. 2017.

URUGUAY. Ministério de Educación. **Panorama de la educación 2015**. Disponível em: <<http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/927/1/mec-panorama-educacion-2015.pdf>>, acesso em 18 de agosto de 2017.

UVALIC-TRUMBIC, S. Política internacional de garantía de la calidad y acreditación: de los instrumentos legales a las comunidades de práctica. In GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI). **La educación superior en el mundo** 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006. p. 58-72.

VAN DAMME, D. **Trends and Models International Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in Relation to Trade in Education Services**. OECD/US Fórum on Trade in Educational Services. 23-24 may. 2002. Washington, DC. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/2088479.pdf>, acesso em 25 mar. 2017.

VERGER, A.; HERMO, J. The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and Mercosur educativo. **Globalisation, Societies and Education**, v. 8, n.1, p. 105-120, mar. 2010.

WELLS, Peter. **The DNA of a Converging Diversity: Regional Approaches to Quality Assurance in Higher Education**, CHEA, 2014. Disponível em:

https://www.chea.org/userfiles/Conference%20Presentations/DNA_Converging_Diversity.pdf, acesso em 8 mai. 2017.

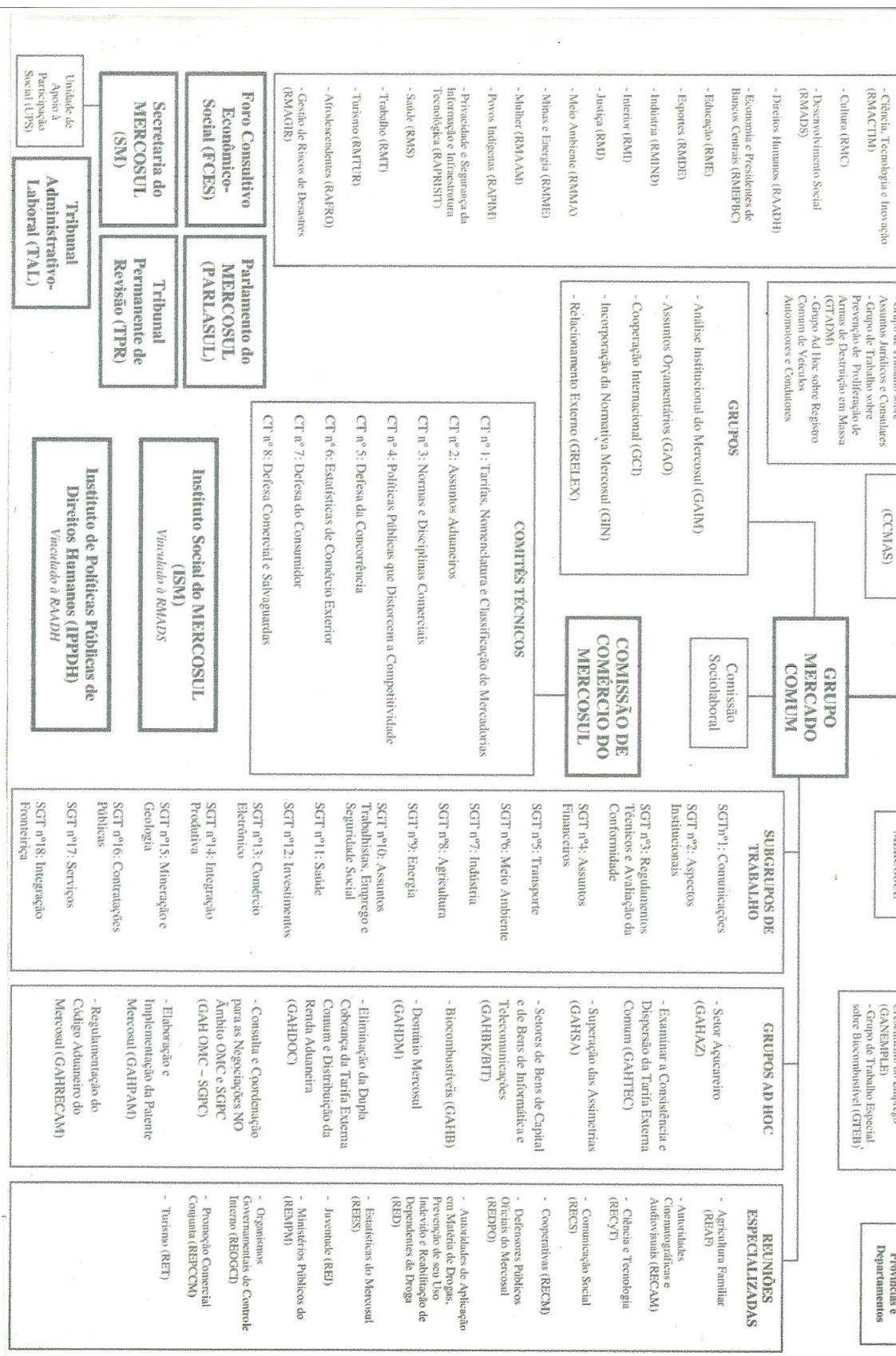
WORLD BANK. **Financing education in developing countries** – An exploration of policy options. Washington: The World Bank, 1986.

WORLD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Washington: The World Bank Group, 1994.

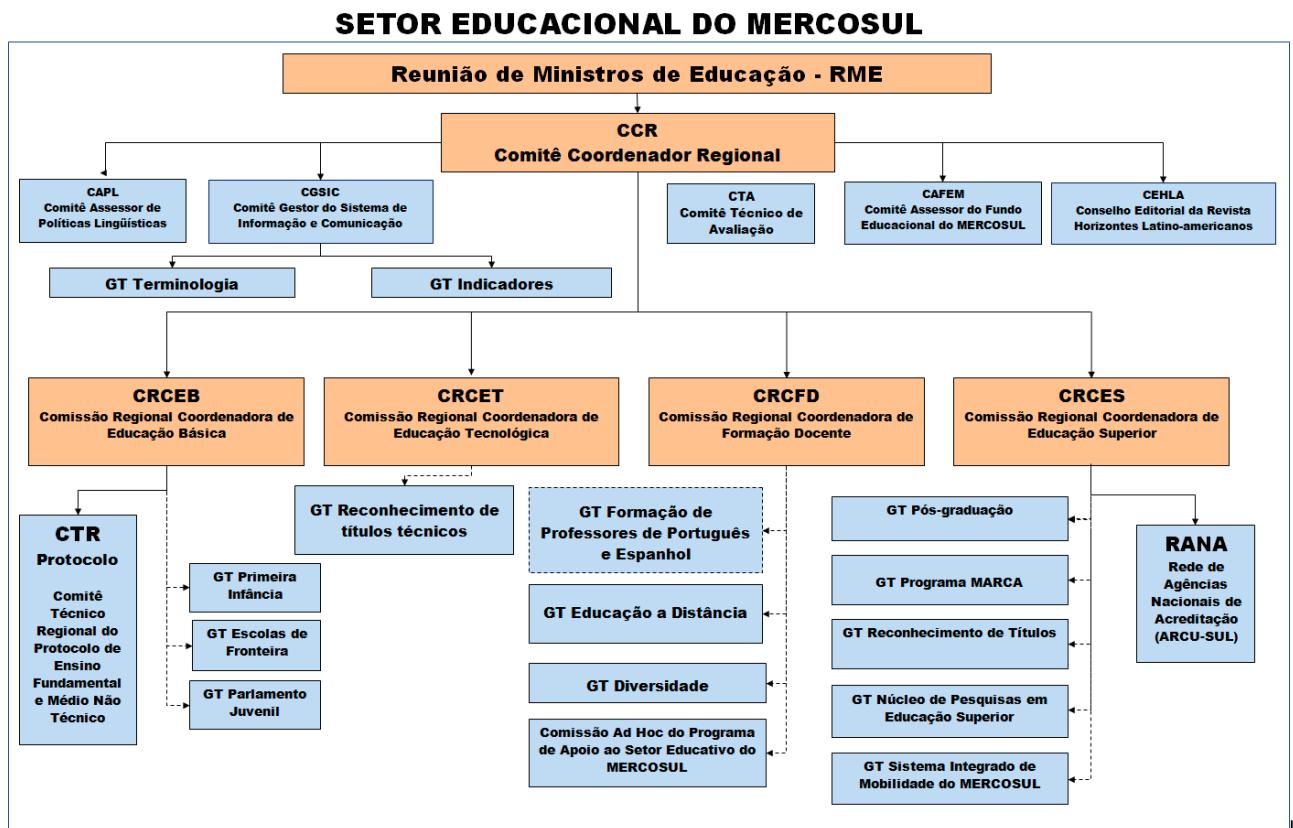
WORLD BANK. **The financing and management of higher education** – A status report on worldwide reforms. Elaborado por D. Bruce Johnstone, com colaboração de Alka Arora e William Experton. Washington: The World Bank, 1998.

WORLD BANK. Task Force on Higher Education and Society. **Higher education in developing countries: peril and promise**. Washington, DC: The World Bank, 2000.

A N E X O S



ANEXO A: ORGANOGRAMA DO MERCOSUL



ANEXO B: SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL