



AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO CONTEXTO DO MERCOSUL

**GLADYS BEATRIZ BARREYRO
SILVANA LORENA LAGORIA**

Resumo

O artigo recupera o contexto de surgimento da avaliação da educação superior na América Latina e analisa os sistemas de avaliação e acreditação da educação superior na Argentina e no Brasil. Focaliza a análise em aspectos como: as características de cada um dos sistemas de educação superior, breve história das experiências de avaliação da educação superior de cada país, concepções de avaliação, instrumentos e tipos de avaliações, função da avaliação e agências.

Para o desenvolvimento dos seus objetivos se utiliza de documentos oficiais dos países (leis, dados estatísticos e outras publicações oficiais) e levantamento bibliográfico sobre avaliação e acreditação na América Latina, na Argentina e no Brasil.

Palavras-chave: avaliação, acreditação, educação superior, Argentina, Brasil.

Introdução

A crise do Estado de Bem Estar Social trouxe mudanças importantes na concepção do Estado que teria influência nas políticas sociais, dentre elas a educação.

Com efeito, desde 1980, a concepção do “Estado mínimo” ganhou hegemonia no mundo principalmente, com os governos conservadores dos Estados Unidos e da Inglaterra. A América Latina sofreu essas influências já desde essa época, especialmente no caso do Chile, mas foi na década de 1990, após o Consenso de Washington que teve conseqüências nos diversos países da região.

Assim, o discurso sobre a necessidade de “reformular o Estado” ganhou consenso entre os governos da região, embora em cada país tenham se verificado alcances e significados diversos.

Os processos de globalização e flexibilização da economia e as mudanças nos modos de produção colocaram, para os estados nacionais latino-americanos, um novo marco caracterizado pela abertura dos mercados, o aumento das importações, diminuição da produção nacional e incorporação de novas tecnologias. Isto gerou altos níveis de desemprego e precarização do emprego, que se somaram à pobreza estrutural da América Latina. Ainda, a diminuição da intervenção estatal e a retirada do Estado da provisão de bens e serviços fizeram com que as políticas sociais latino-americanas passaram a adquirir características de privatização, descentralização e focalização.

O peso econômico do pagamento da dívida externa gerava a necessidade de empréstimos dos organismos internacionais que, pela sua vez, induziam “condicionalidades” (Coraggio, 1999). Organismos internacionais de empréstimo e Bancos, na década de 1990, emitiram documentos de políticas sociais que tiveram importante influência na formulação de políticas nacionais na América Latina.

Na educação, o crescimento do trabalho intelectual gerado pelas novas tecnologias, trouxe a necessidade de reforma para adequação à “sociedade do conhecimento” e a formação ao longo da vida, que permitiria a “empregabilidade” das pessoas que iriam passar por diferentes postos de trabalho. Surgiu assim o discurso da “reforma educativa” nos diferentes países, propondo políticas, embora com as peculiaridades devidas a um desenvolvimento não homogêneo nos diversos sistemas da região. No marco dessas reformas, o discurso da “qualidade” para a melhoria da educação foi um dos tópicos manifestados tanto na educação básica quanto na educação superior.

Avaliação e acreditação na América Latina

Na educação superior, desde a década de 1980 tem acontecido o que Rama (2005) chamou de segunda reforma universitária gerada por uma necessidade de expansão do sistema combinada com baixo investimento público. Esse processo teve como conseqüência a expansão do sistema e a ampliação do acesso, mas também a diversificação das instituições¹. O crescimento aconteceu principalmente pela via privada, com uma liberalização do mercado e com escassa regulação. Ocorreu, então, uma diversidade de níveis de qualidade com um deterioro dos diplomas. Segundo Fernández Lamarra (2007: 18):

Para atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior (IES) universitarias y no universitarias – en su mayoría de carácter privado– sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional.

Para se ter uma idéia do acontecido, basta dizer que, se em 1990, havia 7.350.000 estudantes na América Latina e, já em 2005, eram aproximadamente 16.000.000 (Fernández Lamarra, 2007). Se em 1960 a cobertura privada era de 16%, em 2002 ela passou a 46% (Rama, 2006)

Nesse novo cenário da educação superior, público-privado, na América Latina, o Estado avaliador (Neave, apud Afonso, 2000) implementou políticas de avaliação para “regular” a flexibilização dos sistemas.

Perante essa situação, agencias asseguradoras da qualidade foram criadas ao longo da década e com diversas funções, utilizando diversas modalidades e instrumentos de avaliação, conforme descreve e analisa Rama (2006: 151).

Além disso, a necessidade de garantir a qualidade do ensino superior tem aumentado nos últimos anos devido à globalização e ao requerimento da integração econômica propostas nas das políticas nacionais de desenvolvimento. Estas levaram à formação de blocos econômicos e do estabelecimento de acordos comerciais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), etc., cujo objetivo é alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento sócio-econômico e fomentar a competitividade regional e nacional, para responder à globalização neoliberal.

Nesse contexto, a educação é considerada como uma ferramenta importante para o desenvolvimento, elaborando para a educação superior políticas de liberalização econômica do sector, utilizando-se de patamares comuns para a educação profissional, e oferecendo educação superior externa a partir de fornecedores privados (Lenn, 2003).

Em relação a isto, muitos dos países da América Latina têm incluído nos processos de integração regional, nos últimos anos, o interesse na questão da qualidade do ensino superior.

Como exemplo, podemos citar o MERCOSUL, que incorporou a educação, desde a sua criação, destacando o "Protocolo de Intenções da área educacional (1991)". Na educação superior foi criado, em 1998 O Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o reconhecimento de diplomas universitários (MEXA), que derivou nos processos de Acreditação Regional de Cursos Universitarios (Arcu-SUR) e a criação da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA) (MERCOSUR EDUCATIVO, 2009).

O MEXA postula o reconhecimento dos diplomas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile e estabelece parâmetros que aplicaríamos as agências nacionais de acreditação.

Também a Rede Latino-Americana para a Acreditação da Qualidade Educação Superior (Riaces), fundada em 2003, constitui um âmbito regional que inclui quase todos os países latino-americanos, com a Presidência da Argentina, através da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitárias (CONEAU) e da Espanha que ocupa a Secretaria.

Os processos de internacionalização da educação superior, pela sua vez, também recebem forte influência do chamado Processo de Bolonha² que realiza estratégias similares à do Mercosul. Futuros cenários apontam à internacionalização da acreditação, para além de as agências nacionais e regionais (Fernandez Lamarra, 2005; Rama, 2009).

Avaliação, acreditação e qualidade

Segundo Lamarra Fernández (2007), os conceitos de avaliação e de acreditação podem ser definidos com ênfases e perspectivas diferentes. Uma perspectiva enfatiza a importância da avaliação em função das próprias universidades e do Estado para aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições: *avaliação é uma forma de restabelecer compromissos*

com a sociedade, repensar objetivos, modos de ação e resultados, para estudar, propor e implementar mudanças nas instituições e seus programas; que devem ser avaliados, a fim de plano, a evoluir. Ele relaciona essa perspectiva com o SINAES brasileiro.

Na Argentina, é enfatizada a “tomada de decisão”, porque para a CONEAU a avaliação deve servir para conhecer, compreender e explicar como funcionam as Instituições para propiciar a sua melhoria, produzindo inovações e mudanças, contribuindo à melhoria das práticas institucionais e a compreensão que os atores têm da instituição para compreender o significado e importância das suas práticas (CONEAU, 1997).

No que diz respeito à acreditação, Marques e Marquina (1998) assinalam:

“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 programas”.

Fernández Lamarra esclarece que a avaliação é um processo de análise em nível institucional ou de programas de educação superior, realizando juízos de valor acerca da qualidade, por meio de procedimentos internos e externos. E a acreditação é definida como um processo de revisão externa de qualidade. A avaliação da qualidade e a acreditação estão relacionadas, apesar de serem processos diferentes. A acreditação exige previamente a avaliação, embora não toda avaliação tem objetivo de acreditação.

Malgrado os diferentes significados, cada país e cada sistema apontam para a qualidade e a excelência como finalidades.

Características dos sistemas de educação superior

Na **Argentina**, a educação superior é binária, composta de duas modalidades: a universitária, desenvolvida pelas universidades e institutos universitários e a não universitária, constituída pelos institutos superiores não universitários e os colégios universitários.

As universidades e os institutos universitários concedem títulos de grau (licenciado, engenheiro, professor, advogado, médico, arquiteto, etc.) e de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Em alguns casos, as universidades também oferecem um pré-grau, que outorga títulos intermediários para aqueles que estão matriculados em cursos superiores (como é, por exemplo, o da faculdade de Engenharia na Universidade Tecnológica Nacional), ou com cursos curtos que focam na formação profissional em algumas disciplinas em nível terciário. Já, os institutos universitários oferecem cursos em um único campo de conhecimento (por exemplo, nas carreiras de negócios), enquanto que as universidades exercem as suas atividades em diversas áreas do saber. Elas estão organizadas em faculdades, departamentos ou unidades acadêmicas equivalentes, abrangendo os diferentes domínios do saber (por exemplo, a Universidade Nacional de Córdoba inclui a Faculdade de Economia, Arquitetura, Direito e Ciências Sociais, Humanidades, entre outros). Estas entidades devem enviar seu projeto pedagógico para a CONEAU (Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária), como uma condição prévia para que os títulos emitidos tenham validade.

Pela sua vez, os institutos não universitários apenas oferecem cursos curtos (de 2 a 4 anos de duração) chamados de *tecnicaturas* que conferem títulos de pré-grau e habilitam para trabalhar em empregos que requerem certa qualificação. Essa *tecnicatura* permite que os estudantes continuem estudando na universidade por meio da modalidade conhecida como "articulação" para obter um diploma universitário de grau, relacionado com a sua profissão, seguindo o procedimento da equivalência das disciplinas estudadas em *tecnicatura* a fim de evitar a repetição de estudos já realizados.

Nos últimos anos, após a promulgação da Lei 24.521/95, têm surgido colégios universitários, que são instituições de educação superior não universitárias que formam professores para um ou mais níveis de ensino. Essas instituições são reguladas pelo Decreto n° 455/97 dedicado aos colégios universitários. Elas têm mecanismos de acreditação e articulação dos seus cursos ou programas de formação, com universidades e institutos universitários.

Até 2005, a Argentina possuía 101 universidades, das quais 45 são nacionais (públicas) e 56 são privadas, 1774 institutos de educação superior não-universitários, dos quais 772 são públicos e dependem quase inteiramente dos estados, e 1002 são privados também sob a jurisdição dos estados.

O sistema de ensino superior na Argentina é atualmente regulado pela Lei de Educação Superior n° 24.521, que inclui todas as instituições deste nível. Entre as suas principais disposições prevê:

- A autonomia acadêmica e institucional para aprovar e alterar seus estatutos, definir os seus órgãos de governo, gerir os seus recursos, criar cursos de graduação e pós-graduação, outorgar títulos e graus acadêmicos, estabelecer o sistema de acesso, permanência e promoção dos professores e funcionários e dos estudantes, criar projetos pedagógicos, etc.
- A avaliação institucional para a educação superior não-universitária e universitária e a acreditação de cursos de graduação e pós-graduação, para o qual foi criada a CONEAU.
- A definição de diretrizes para o reconhecimento das universidades privadas.
- A autarquia econômica e financeira das universidades nacionais e a responsabilidade de sua manutenção pelo Estado Nacional.

Esta lei foi a primeira especificamente para cobrir todo o ensino superior universitário e não-universitário.

Um precedente importante foi a revogada Lei Federal de Educação n° 24.195/93, que incorporou sete artigos sobre o ensino superior, incluindo a avaliação da qualidade.

Uma característica importante do sistema de ensino superior na Argentina, que está diretamente relacionada como a qualidade da educação é a diversificação da oferta e o rápido crescimento da matrícula.

Desde o início do século XX, o ensino superior na Argentina vem apresentando um crescimento estável na evolução das matrículas. A este respeito, a tabela a seguir mostra o total da matrícula no ensino superior, que passou de 86.080 na década de 1950, para 2.036.444 em 2004.

Tabela n° 1: Evolução da matrícula da educação superior segundo tipo de instituição. Argentina (1975-2004)

Instituição/ Ano	1975	1980	1985	1991*	1996**	2000	2004
Total de matrículas	549.118	481.646	777.488	1.116.415	1345.811	1.724.396	2.036.444

Universitárias	489.341	388.101	595.543	781.553	954.003	1.269.239	1.527.310
.....Nacional	431.454	315.409	524.590	679.495	812.308	1.124.044	1.273.156
..... Privada	57.887	72.692	70.953	102.058	141.725	145.195	226.474
Não universitárias	59.777	93.645	181.945	334.862	391.778	455.158	509.134

Fonte: FERNANDEZ LAMARRA. (2007)

*os dados de 1990 não são confiáveis, por isso são usados os de 1991.

** os dados de 1995 não são confiáveis, por isso são usados os de 1996.

M.E.Cy T.-DINECE-SPU, 2005.

Percebe-se um importante crescimento tanto no nível universitário quanto no não universitário. É importante notar que a evolução do sistema esteve intimamente ligada a regimes políticos que ocorreram ao longo da história e às diferentes concepções de educação. Na década de 1950 foram centradas na necessidade de modernizar a universidade e apoiar a industrialização da economia, nos anos 60 identificaram os investimentos em educação como foco de desenvolvimento e na de 70 foram baseadas na de democratizar o acesso à educação para construir uma sociedade mais justa. Nos 80, a abertura democrática recupera todos os objetivos anteriores. Já na de 1990, desde o próprio governo foi induzida uma nova etapa caracterizada pela expansão das universidades privadas.

Assim, por exemplo, pode ser observado que, entre os anos 1975 e 1980, houve uma importante diminuição das matrículas na educação superior, coincidindo com o período de ditadura militar e uma recuperação em 1985, pouco após o retorno da democracia.

Lembre-se que, o governo militar perseguiu violentamente professores e alunos, criando um êxodo de estudantes, professores e pesquisadores que se exilaram em outros países latino-americanos, dentre os quais o Brasil. Com a restauração democrática, em 1983 com o governo de Raúl Alfonsín, as universidades recuperaram os seus princípios de autonomia, co-governo e liberdade acadêmica.

O crescimento da matrícula soma-se à diversificação do ensino superior na década de 1990. Nesse momento, foi criado um grande número de instituições com orientações muito diferentes e com diferentes níveis de qualidade.

Já nos anos 70, haviam sido incluídas na educação superior, instituições para a formação de professores para o nível fundamental (Escolas normais). Depois, entre as décadas de 80 e 90 foram criadas uma série de instituições não-universitárias (terciários) para a formação não universitária como: design, computação, turismo, hotelaria, gastronomia, entre outros.

Atualmente, a educação superior argentina possui 48 instituições federais, 56 privadas, uma estrangeira e uma internacional.

Tabela Nº 2 - Tipo de instituições segundo categoria administrativa e organização acadêmica -Argentina - 2007

	Total	Universidades	Institutos universitarios
Total	106	87	19
Federal	48	42	6
Privada	56	43	13
Estrangeira	1	1	

Internacional	1	1	
----------------------	---	---	--

Fonte: M.E.Cy T.-DINECE-SPU, 2007.

Como mostra a Tabela n ° 2 predominam as faculdades e universidades particulares.

A Lei de Educação Superior de 1995 permite a criação de outras formas de organização acadêmica, como a educação à distância, universidades de pós-graduação, etc. Alterou também os critérios para a criação de universidades privadas e nacionais. Isto permitiu a expansão de instituições acadêmicas, sobretudo privadas, e a oferta de cursos à distância. A diversificação da oferta tornou-se uma das principais razões para o desenvolvimento de políticas de avaliação da qualidade da educação superior.

No **Brasil**³, o ensino superior é da responsabilidade do Estado federal. Os Estados também podem criar instituições de ensino superior por delegação do Estado Federal. Existem ainda algumas instituições municipais, mas para efeitos regulamentares dependem dos Estados. No caso de instituições federais e instituições privadas é o Estado Federal quem as regula.

As instituições privadas são de dois tipos: com fins lucrativos e sem fins lucrativos, sendo que as últimas têm isenção de impostos.

As instituições de ensino superior no Brasil estão organizadas academicamente em três tipos: universidades, centros universitários e faculdades. Universidades (públicas ou privadas) são caracterizadas por atividades de ensino, pesquisa e extensão; devem possuir um terço dos seus professores com pós-graduação e um terço de todos os professores em regime de tempo integral. Elas também possuem autonomia (embora em grau diferente do que na Argentina) o que lhes permite criar cursos sem prévia aprovação de órgãos reguladores, e também criar ou extinguir vagas.

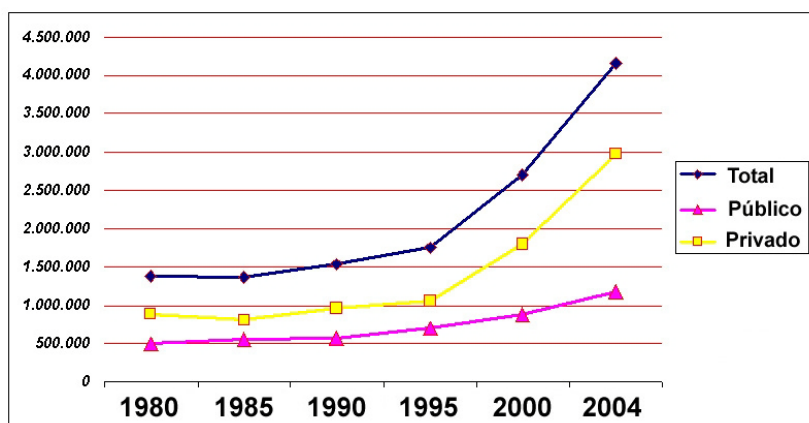
Os Centros universitários desenvolvem atividades de ensino, prioritariamente. Devem ter um terço dos seus professores com pós-graduação e um quinto com regime de tempo integral. Podem criar cursos sem previa autorização e também vagas.

As faculdades não têm autonomia, não podem criar novos cursos nem vagas sem autorização prévia. Os professores não precisam possuir pós-graduação.

Esses diferentes formatos institucionais são importantes para a avaliação e a regulação, porque os procedimentos não são homogêneos, dependendo do tipo de instituição de que se trate.

A organização da educação superior descrita antes é o resultado de mudanças acontecidas nas décadas de 1990 e 2000, que visavam à ampliação do acesso, uma vez que o Brasil tem apenas 10% da população de 18 a 24 anos no ensino superior. A expansão foi de tal ordem que, entre 1996 e 2002 duplicou as matrículas, através do crescimento do setor privado, como mostrado no gráfico abaixo:

Gráfico I. Evolução das matrículas na graduação presencial. Brasil 1980-2004



Fonte: Barreyro (2008a)

Os últimos dados oficiais disponíveis mostram à educação superior brasileira com predomínio de instituições de educação superior privadas, maiormente, do tipo, faculdade, que são as que possuem a maior parte das matrículas, segundo pode ser observado nas tabelas a seguir:

Tabela Nº 3 - Tipo de instituições segundo categoria administrativa - Brasil – 2007

Tipo de instituições	Quantidade	%
Total	2.281	100
Pública		
Federal	106	4,70
Estadual	82	3,60
Municipal	61	2,70
Privada	2032	89

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP 2009

Tabela Nº 4 - Instituições segundo organização acadêmica- Brasil - 2007

Organização acadêmica	Dependencia Administrativa	Quantidade	%
Universidade	Pública	96	52,5
	Privada	87	47,5
Centro Universitário	Público	4	3,3
	Privado	116	96,7
Faculdade	Pública	149	7,5
	Privada	1.829	92,5

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP 2009

Tabela Nº 5 - Instituições segundo organização acadêmica - Brasil - 2007

Instituições	Quantidade	%
Total	4.880.381	100
Pública		
Federal	615.542	12,61
Estadual	482.814	9,90
Municipal	142.612	2,92
Privada	3.639.413	74,57

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP 2009

Tabela Nº6: Matrículas segundo organização acadêmica das instituições de educação superior. Brasil – 2007

Total	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%
4.880.381	2.644.187	54,	680.938	14	1.555.256	32

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP 2009

Em 2007, havia 23.488 cursos de graduação presencial, dos quais 16.892 (72%) em instituições de educação superior privadas.

A avaliação e acreditação na Argentina e no Brasil

As diversas experiências de avaliação e acreditação de programas e instituições na América Latina são recentes, remontam à década de 1990. Como vimos anteriormente, na Argentina, antes dessa data, os estabelecimentos universitários eram poucos e simples, para o que seria em anos posteriores. Gradualmente, tornou-se um sistema de educação superior caracterizado pelo surgimento de novos estabelecimentos, o explosivo crescimento da matrícula e do número de professores, bem como a inclusão de novos diplomas.

Na Argentina, essa nova situação levou o Estado a atender uma série de novas questões que surgiram: acesso, equidade, qualidade, finanças, acreditação, coordenação, avaliação e controle. Assim, no marco da Lei de Educação Superior já mencionada, foi criado um órgão específico que realiza a avaliação e acreditação da educação superior em universidades privadas, nacionais e provinciais, a agência federal denominada Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU), que começou a funcionar em 1996, sendo responsável pela acreditação de cursos de graduação e de pós-graduação nas instituições.

A CONEAU é uma agência descentralizada do Ministério da Educação e está composta por doze membros designados pela Presidência, propostos pelo Senado (3), pela Câmara (3), pelo Conselho de Reitores das Universidades Nacionais (3), pelo Conselho de Reitores das Instituições privadas (1), pela Academia Nacional de Educação (1) e pelo Ministério da Educação (1).

A CONEAU não cria as normas, mas aplica as aprovadas pelo Conselho de Universidades e pelo Ministério. Utiliza-se de pares acadêmicos que realizam as avaliações.

As suas funções são:

a) Coordenar e realizar a avaliação externa que as instituições são obrigadas a fazer pelo menos a cada seis anos.

b) A acreditação dos cursos superiores⁴, no caso dos títulos de profissões regulamentadas pelo Estado, cujo exercício poderia comprometer o interesse público com risco à saúde, à segurança, aos direitos, aos bens ou à formação dos cidadãos⁵,

c) credenciar todos os cursos de pós-graduação⁶,

d) decidir sobre a consistência e viabilidade das novas universidades federais, criadas pelo Congresso,

e) Elaborar relatórios necessários para conceder autorização provisória e credenciamento definitivo das universidades privadas,

Além desta avaliação externa, as instituições de educação superior também precisam realizar as suas próprias avaliações internas. Para a universidade, esta avaliação é feita sem padrões pré-estabelecidos, mas nas instituições não universitárias, os padrões estão previamente estabelecidos.

Ou seja, a avaliação está formada pela avaliação interna ou auto-avaliação própria de cada instituição ou curso e, também, pela avaliação externa realizada pela agência. A auto-avaliação recolhe e analisa informações de acordo com os propósitos estabelecidos e em função de um conjunto de normas e critérios previamente definidos e aceites, que permitem identificar os pontos fortes e fracos e desenvolver estratégias para resolvê-los. A segunda incorpora os já mencionados avaliadores externos, que são professores universitários, profissionais reconhecidos, especialistas e estudiosos de outros países designados pelos Conselhos ou Comissões de Acreditação da CONEAU.

Os relatórios de avaliação externa elaborados pela equipe de avaliadores são apresentados ao organismo de acreditação (para a aprovação ou rejeição), às instituições de educação superior para as suas observações. Ainda, o relatório é tornado público. No que diz respeito ao financiamento dos sistemas de acreditação, a auto-avaliação e planos de melhoramento surgidos a partir dele, são feitos na maioria dos casos, pela própria instituição de ensino superior. Já outras atividades têm sido da responsabilidade do governo. Entre os altos custos das tarefas de acreditação estão a mobilização dos especialistas e o funcionamento das agências. Para tal, houve recursos de empréstimos internacionais.

A Lei de Educação Superior prevê, no artigo 45, a existência de entidades privadas de avaliação e acreditação. Neste contexto, foi criada a Fundação Argentina para a Avaliação e Acreditação Universitária (FAPEYAU), que começou a ser organizada em 1997, pela vontade e associação de 18 universidades privadas, iniciando suas operações em 2003.

A FAPEYAU está autorizada a avaliar universidades públicas e privadas, que pagam uma taxa para isso. Não podem ser avaliados por ela nem os cursos de graduação de interesse público nem a pós-graduação. Estas são funções reservadas exclusivamente para a CONEAU.

A pesar de a Lei de Educação Superior prever a criação de agências de acreditação privadas, estas estão controladas, em última instância pela CONEAU.

No **Brasil**, a questão da avaliação do ensino superior apresenta-se de forma bastante diferente do que na Argentina. Desde a década de 30, o governo percebeu a importância da educação superior com o desenvolvimento nacional. (GONZALEZ AYARZA, 1996). Relativamente à avaliação dos cursos de pós-graduação, o Brasil tem o sistema mais consolidado da América Latina desenvolvido pela Coordenação e Desenvolvimento de Pessoal de Ensino

Superior (CAPES), que iniciou suas operações em 1976 e já tem mais de três décadas de experiência contínua. A metodologia de avaliação é, como na Argentina, através da participação de acadêmicos e seus pares segundo padrões elaborados pela comunidade acadêmica de cada área do conhecimento. Foram avaliados todos os programas de mestrado e doutorado.

Na graduação, no Brasil, houve tentativas de implantação de avaliação da educação superior, desde a década de 1980. A primeira foi o "Programa de Avaliação da Reforma Universitária" (PARU), em 1983, que propunha uma avaliação formativa e com participação da comunidade acadêmica na sua realização. Esse programa coexistiu com a criação da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (CNRES), em 1985, que foi implantada com a redemocratização do país. A Comissão propôs o documento, "Uma nova política para o ensino superior no Brasil", em que é formulada uma proposta para diversificar o sistema. Quanto à avaliação, os seus resultados estariam atrelados ao financiamento nas instituições públicas. Esta proposta foi desenvolvida num projeto de lei que não foi aprovado, pelo Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior (GERES), criado em 1986 (BARREYRO & ROTHEN, 2008).

Em 1993, foi implementado o "Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)", surgido de uma comissão criada pelo Ministério da Educação composta por acadêmicos. Os princípios que orientavam o Programa eram: globalidade, comparabilidade, respeito pela identidade institucional, não punição ou recompensa, adesão voluntária, legitimidade e continuidade (BRASIL, 2003). A avaliação incluía a auto-avaliação e avaliação externa, tinha uma função formativa e o objetivo era melhorar a qualidade.

Desde 1995, quando Fernando Henrique Cardoso tomou posse como presidente, o PAIUB começou a perder força como um programa de avaliação institucional. De acordo com Dias Sobrinho (2007), entre 1996 e 1997, o PAIUB foi desativado.

O avaliação da educação superior passou a ser realizada através de um exame nacional, o "Exame Nacional do Curso (ENC, popularmente conhecido como "Provão"), que consistiu de uma prova obrigatória sobre os conteúdos mínimos, de cada curso aplicada a todos os alunos do último ano dos cursos avaliados a cada ano.

A divulgação dos resultados foi feita simplificando com notas A, B, C, D e E que geraram ranking de instituições, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação. Foi uma acreditação "de mercado". A substituição do PAIUB pelo "Provão" e os conceitos em que se baseou, criaram desconforto entre os acadêmicos. Aqueles que defendiam o PAIUB afirmavam que o "Provão" não poderia ser assumido como um instrumento de avaliação institucional dos estabelecimentos de ensino superior, pois a sua única fonte de informação era o aluno. Segundo os estudiosos, o "Provão" está longe de expressar as reais condições de funcionamento das instituições e dos cursos. (INEP, 2007)

No governo Lula, em 2003 foi criada uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, composta por renomados professores universitários ligados ao PAIUB. O seu papel foi o de estudar e propor um novo sistema de avaliação do ensino superior no Brasil.

Após quatro meses de trabalho, a Comissão apresentou a proposta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que foi aprovado, em abril de 2004, pela lei federal nº 10.891. O SINAES expande as dimensões da avaliação, integrando novas ferramentas e postula uma avaliação externa e interna. Está constituído por três tipos de avaliação que se complementam: institucional, dos cursos e dos estudantes. A primeira, a avaliação institucional está integrada por dois instrumentos: a auto-avaliação e a avaliação externa. Para a realização da auto-avaliação em cada instituição, foi prevista pela lei, a criação de uma Comissão de Auto-Avaliação (CPA) que é responsável por coordenar o processo de avaliação ao interior de cada instituição, tendo por base os princípios de participação e de avaliação formativa. Essa fase

tem por orientação o Roteiro de Auto-Avaliação institucional, aplicável a todas as instituições. A avaliação institucional prevê dez dimensões de avaliação. A avaliação externa é realizada “in loco” por comissões de especialistas designados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e Pesquisas "Anísio Teixeira" (INEP) (INEP, 2007).

A avaliação dos cursos tem finalidade de autorização e de credenciamento (reconhecimento e renovação de reconhecimento) dos cursos de graduação. A instituição declara em um formulário eletrônico informações sobre três dimensões: qualidade do corpo docente, projeto político pedagógico, infra-estrutura física e biblioteca. É complementada por visitas de especialistas.

Por último, o Exame Nacional Desempenho dos Estudantes (ENADE) é uma prova em larga escala que visa verificar os conhecimentos dos alunos acerca de os conteúdos programáticos, competências e habilidades. (INEP, 2007) e é aplicada amostralmente aos alunos do primeiro e do último ano dos cursos avaliados a cada triênio.

Tanto a avaliação institucional como a avaliação dos cursos são financiadas pelas próprias instituições de ensino superior, que pagam uma taxa fixa, estabelecida por lei. O ENADE é financiado pelo Ministério da Educação.

Foi criada uma agência, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), incluindo membros do governo e especialistas em avaliação. O papel da Comissão é consultivo e não executivo, como a CONEAU. Uma rede de instituições governamentais partilha as funções regulatórias: o INEP executa as avaliações, a Secretaria de Educação Superior (SESu) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) acreditam os cursos e as instituições. A regulação do sistema inclui três processos: credenciamento e recredenciamento de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Como as universidades e centros universitários podem criar cursos sem prévia autorização, a autorização de cursos só se aplica aos cursos das faculdades (INEP, 2007).

O SINAES ainda está em processo de consolidação. Em 2008, houve mudanças significativas, especialmente no papel do ENADE. A partir dos seus resultados e de outras variáveis foram criados indicadores sintéticos: um Conceito Preliminar de Curso e um Índice Geral de Cursos. Com eles foi criado um ranking de instituições. Houve consequências na acreditação de cursos, baseadas preponderantemente nesses indicadores, voltando, desta forma os resultados de uma prova a desempenhar papel preponderante na avaliação e acreditação da educação superior brasileira (Barreyro, 2008b).

Considerações finais

Os processos de avaliação e acreditação descritos mostram importantes diferenças, especialmente acerca do papel que cumprem em cada país.

Como se viu, na Argentina, os sistemas de avaliação e acreditação da educação superior na década de noventa incluíram, não apenas agências destinadas a desempenhar essas funções, mas também a comunidade acadêmica, que está cumprindo um papel fundamental nesse processo. A ênfase da atividade desenvolvida pela CONEAU da Argentina está centrada na dinâmica interna das instituições, insistindo para que sejam as autoridades e a comunidade acadêmica quem definam as formas para garantir e promover a qualidade. A CONEAU enfatiza na autonomia das instituições como um aspecto fundamental para a melhoria da qualidade, pela responsabilidade que as instituições de ensino superior assumem perante a sociedade.

É notável que na Argentina, o efeito da atuação das agências de avaliação externa, fez deter a criação massiva de instituições privadas de baixa qualidade e escassos recursos que havia proliferado na década de 90.

No caso do Brasil, a avaliação da educação superior começou a ser implantada com viés qualitativo com o PARU e o PAIUB e, apesar de existirem visões diferentes como as expressas nas propostas da CNRES e do GERES. Mas, foi com o crescimento do sistema, especialmente pela via privada que a avaliação tornou-se obrigatória, coincidindo com a expansão do setor privado. O “Provão”, em meados dos anos 90, foi o regulador do sistema pela via do mercado, porque os resultados não tiveram ações punitivas, mas orientaram a demanda pelos cursos e instituições.

No governo Lula, a aprovação do SINAES, trouxe de volta a visão de avaliação formativa, ao integrar a auto-avaliação institucional e a participação da comunidade acadêmica. Mas, em 2008, continuando a predominância do setor privado, a pesar das políticas de expansão de vagas no setor público, voltam a ter importância os resultados do exame, na composição de índices e indicadores para a regulação do sistema.

Os sistemas de educação superior são muito diferentes. Quanto aos sistemas de avaliação e acreditação, têm pontos comuns e outros diferentes. Ambos se utilizam da avaliação externa de cursos e instituições com pares avaliadores. Ambos incluem a auto-avaliação institucional. O Brasil tem o exame aplicado aos alunos, que não é um elemento comum nos sistemas de avaliação e acreditação na América Latina: o país é o único a adotá-lo com caráter obrigatório. A obrigatoriedade da acreditação é parcial na Argentina e total no Brasil. Na Argentina, os relatórios são públicos, no Brasil os resultados da prova e os índices são divulgados publicamente, às vezes em forma de rankings.

Os contextos tão diferentes e a incipiência das estratégias permitem explicar, parcialmente, as dificuldades na criação de mecanismos de acreditação no Mercosul. Não tem sido possível a acreditação automática dos cursos, bilateralmente ou nos países membros e associados do Mercosul. O MEXA necessitou estabelecer padrões por curso e muitos anos para começar a sair do papel. Tanto o MEXA como o sistema ARCU-SUR funcionam como acreditação de cursos para fins acadêmicos e não para o exercício profissional. (MERCOSUR EDUCATIVO, 2009).

Além disso, o mecanismo de acreditação do Mercosul é apenas uma tentativa de coordenar os esforços para melhorar o funcionamento das agências em cada um dos países membros (Lemaitre, 2005), e não uma meta-agência de avaliação ou superestrutura para garantir a avaliação e a melhoria da qualidade.

No momento em que estas linhas foram escritas (agosto de 2009) no Equador foi anunciada, na reunião da UNASUR, a criação de uma agência regional de acreditação, bem como a necessidade de padronizar os cursos. A proposta visa regularizar o ensino superior, homologar os currículos, os cursos e os títulos. Argumenta-se que a padronização dos cursos e das normas de qualidade, melhoraria o nível da educação como um instrumento indispensável para a integração regional. Não existe a discussão sobre a pertinência da homogeneização dos cursos nem os riscos que isso traria para a região, em momentos em que novas experiências de instituições de educação superior estão surgindo, por exemplo, na Bolívia e no Equador.

Essas dificuldades no estabelecimento de padrões de qualidade somam-se à problemática do processo de trans-nacionalização da educação superior. Enquanto, o modelo neoliberal na década de 1990 criava novas regras, exigindo padrões de qualidade e revalorizando o conhecimento como valor agregado em relação aos sistemas de produção, como afirmado no início, também foi introduzindo a lógica do livre mercado na educação superior, favorecendo a tendência para a trans-nacionalização da oferta.

A trans-nacionalização da educação superior mostra que muitos dos acordos entre as instituições de diferentes países têm fins lucrativos e não acadêmicos; isto coloca um grande desafio para as agências responsáveis pela garantia da qualidade.

Alguns autores argumentam que a extensão do fenômeno ainda não foi estudada, mesmo nos efeitos na qualidade da educação. Isto levanta a necessidade urgente de se dar a atenção devida, tanto a nível nacional, das próprias instituições, as redes e agências.

Nos países desenvolvidos estão se intensificando as ações de movimentos tendentes a que a educação superior seja considerada como um serviço comercializável e seja incluído na agenda, tanto da OMC quanto da ALCA. Existe uma tendência à internacionalização da educação superior com uma maior ênfase nas razões econômicas que considera a educação como uma mercadoria mais do que como um produto da cooperação internacional.

Estudiosos do assunto (Fernandez Lamarra N.: 2007, Witt, H. 2005) prevêem que, se a situação não for controlada, provavelmente, a validade dos diplomas, incluindo o conteúdo programático e, inclusive, as políticas educacionais, no futuro, não serão estabelecidas pelos governos nacionais, mas pelas entidades supranacionais e estarão a mercê das pressões dos estados mais fortes.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AFONSO, A. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez Ed., 2000.
- BANCO MUNDIAL. Higher Education. the lessons of experience. BIRD, Washington, 1994. Disponível on line no seguinte web site: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000009265_3970128113653/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- 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, vol. 13, n. 3, mar. 2008, p.131-152. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100008&lng=en&nrm=iso
- BARREYRO, G.B. De exames, índices e mídia. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, v. 13, n . 3. 2008b. p. 863-868, Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000300017&lng=en&nrm=iso
- BARREYRO, G.B.. *Mapa do ensino superior privado*. Brasília, MEC/INEP, 2008a. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B8ED30485-A41C-4E03-AD54-A75FB66FFBC3%7D_Relatosdepesquisa37.pdf
- BARSKY, O., DOMÍNGUEZ R. & POUSEDELA I.: “La educación superior en América Latina: entre el aislamiento insostenible y la apertura obligada”.In: *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 2004. (pp. 63-119)
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras-PAIUB*. Brasília, 1993.
- CONEAU. *Lineamientos para la evaluación Institucional*. Buenos Aires. 1997. Disponível em: www.coneau.edu.ar/archivos/482.pdf, acesso em Outubro de 2009.
- CORAGGIO, J. Las propuestas del Banco Mundial para la Educación. CORAGGIO, J y TORRES, R. *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y sus métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.

- CORAGGIO, J. L. & VISPO, A. (orgs.), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Consejo Interuniversitario Nacional, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2001.
- DÍAS SOBRINHO, J.: “Evaluación de la Educación Superior en Brasil: políticas y prácticas”. *Revista Complutense de Educación*. Vol 18. Núm. 2. Ed. Universidad Complutense de Madrid: Madrid, 2007. (pp.29-44)
- FERNANDEZ LAMARRA, N. (org.) *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*. 1ª. ed. 1ª. reimpr. Caseros: Eduntref, 2007.
- FERNANDEZ LAMARRA, N; GINES MORA, J. (org.) *Educación Superior: convergencia entre América Latina y Europa*. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad. 1ª. ed. Eduntref, Caseros, 2005.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N.: “La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y en el MERCOSUR” en MORA, J.G y FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (org.): *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: Eduntref. 2005. (pp. 97-113).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N.: “La Evaluación y la Acreditación Universitaria en Argentina” en MORA, J.G y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (org.): *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires. Eduntref: 2005. (pp. 117-283).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N.: *Evaluación y acreditación en la educación superior argentina*. Documento presentado en el Seminario – Taller “Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. Buenos Aires. Argentina. IESALC/CONEAU. 2003. Disponible on line no seguinte web site: <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00104.pdf> . Último acceso: Março de 2009.
- GONZÁLEZ, L. E. & AYARZA E.: *Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe*. Trabalho apresentado na Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Cuba. 1996. Disponible em: http://www.unne.edu.ar/novedades/documentos/gonzales_ayarza.pdf. Último acceso: Março de 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) *SINAES Da concepção à regulamentação*. Brasília, Ministério da Educação, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) *Resumo técnico*. Censo da educação superior 2007. Brasília, Ministério da Educação, 2009. Disponible em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/>
- LEEN, M. P.: “La globalización de la educación superior: temas transnacionales de acceso, movilidad y calidad”. VII Simposio de Educación Superior, Santiago, Chile. Disponible em: <http://www.cse.cl/Publicaciones/Seminarios/2003>. 2003. Último acceso: Fevereiro de 2007.
- LEMAITRE DEL CAMPO, M. J. (s/d.): *Acreditación de la Educación Superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro*. Disponible em: <http://www.mecesup.cl/mecesup1/difusion/revista/revista1C.pdf>. Último acceso: Fevereiro de 2009. 5p.

- LEMAITRE DEL CAMPO, M. J.: “Redes y agencias a nivel mundial y regional” en MORA, J.G y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (org.): *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: Eduntref, 2005. (pp. 284-287).
- Ley de Educación Superior Nro. 24.521. Año 1995.
- MARQUES A. & MARQUINA, M.: *Evaluación, Acreditación, Reconocimiento de Títulos y Habilitación. Enfoque comparado*. Serie informes. CONEAU. Buenos Aires, 1998. Disponível em: www.coneau.edu.ar/archivos/1328.pdf Último acesso: Outubro de 2009.
- MERCOSUR EDUCATIVO. *Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de sus Respectivas Titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados Sistema Arcu-Sur Manual de procedimientos*. 2009 Disponível em: http://Portal.Mec.Gov.Br/Dmdocuments/Manual_Sistema_Arcusur.Pdf.
- RAMA, C. El nacimiento de la acreditación internacional. *Avaliação*. Campinas, Sorocaba, vol.14, n.2, 2009. p. 291-311. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200004&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1414-4077. doi: 10.1590/S1414-40772009000200004.
- RAMA, C. *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. 1ª. ed. Buenos Aires: FCE, 2006.
- VARELA, P.: *La educación superior argentina y los procesos de evaluación y acreditación*. Conferencia pronunciada en la Universidad del Salvador. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <http://www.salvador.edu.ar/publicaciones/evaluacion/5/conferencia%20IGLU.pdf>. Último acesso: Março de 2009.
- WIT, H. de: “América Latina y Europa ante el fenómeno de la Internacionalización” en MORA, J.G y FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto (org.): *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa*. Buenos Aires: Eduntref, 2005. (pp. 222-226).
- YARZÁBAL, L.: “Las universidades iberoamericanas ante los nuevos escenarios regionales” In GONZÁLEZ J. (org.) *Córdoba Eje XXI. La universidad pública en la respuesta iberoamericana a la globalización*. Córdoba: Córdoba UNC/ Grupo Montevideo/ CEXECI, 2003. (pp 65-83).

¹ Lembre-se que as propostas recomendadas pelo Banco Mundial eram justamente fomentar a diferenciação das instituições e o desenvolvimento de instituições privadas. Considerava, ainda, que o modelo de universidades de pesquisa não era apropriado para o mundo em desenvolvimento e que era muito caro. (Banco Mundial, 1994).

² Entende-se como Processo de Bolonha, os mecanismos de convergência dos sistemas de educação superior nacionais, na Europa, iniciados a partir da declaração de Bolonha, redigida pelos Ministros da Educação europeus reunidos na cidade italiana, em 1999. Propõe mudanças no ensino superior europeu visando à constituição de um “espaço europeu da educação superior” em que seja adotado um sistema de graus que permita a comparação. Os cursos estruturam-se em dois ciclos: o graduado e o pós-graduado, sendo o primeiro com duração de três anos e considerado como qualificação para o mercado de trabalho. Propõe-se também a implantação de um sistema de crédito para favorecer a mobilidade dos estudantes, com o objetivo de que esses créditos sejam reconhecidos nesse espaço europeu tanto para fins acadêmicos quanto para o mercado de trabalho.

³ As informações de esta seção estão baseadas em: Barreyro (2008,a).

⁴ Os cursos a serem acreditados são definidos pelo Ministério e o Conselho Universitário de acordo com o critério estabelecido pela lei, ou seja quando são profissões regulamentadas pelo Estado de interesse público ou que afetam a saúde, a segurança, os direitos, os bens ou a formação dos habitantes.

⁵ O credenciamento é realizado tanto em cursos que já estão funcionando como em projetos de cursos propostos por instituições que o Ministério da Educação pede para a CONEAU avaliar e conceder autorização. O Ministério acredita um curso depois de a CONEAU fazer a avaliação.

⁶ O Estado acredita os cursos de pós-graduação levando em conta a avaliação da CONEAU. Também acredita as novas instituições universitárias federais após o funcionamento, o credenciamento de instituições estaduais e o credenciamento das instituições universitárias privadas.