

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JEAN HENRI DE MULDER FUENTES

**POLÍTICAS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, NA
ARGENTINA E NO CHILE – 2000-2012**

**Recife
2017**

JEAN HENRI DE MULDER FUENTES

**POLÍTICAS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, NA
ARGENTINA E NO CHILE – 2000-2012**

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Pernambuco, Pós-graduação em Ciências Políticas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Costa Lima

**RECIFE
2017**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

F954p Fuentes, Jean Henri de Mulder.
 Políticas da qualidade da educação superior no Brasil, na Argentina e
 no Chile – 2000-2012 / Jean Henri de Mulder Fuentes. – 2017.
 251 f. : il. ; 30 cm.

 Orientador : Prof. Dr. Marcos Costa Lima.
 Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
 Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2017.
 Inclui Referências e anexos.

 1. Ciência política. 2. Educação superior – Países do MERCOSUL. 3.
 Educação superior – Qualidade. 4. Educação superior – Avaliação. 5.
 Universidades e Faculdades – Acreditação. I. Lima, Marcos Costa
 (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-044)

JEAN HENRI DE MULDER FUENTES

**POLÍTICAS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, NA
ARGENTINA E NO CHILE – 2000-2012.**

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Pernambuco, Pós-graduação em Ciências Políticas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas em 09 de fevereiro de 2017.

TESE APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA

(Orientador) Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Prof. Dr. Francisco de Assis Brandão (UFPE)

Prof. Dr. Thiago Lima (UFPB)

Prof^a. Dr^a. Silke Weber (UFPE)

Prof. Dr. Heitor Costa Lima da Rocha (UFPE)

**RECIFE
2017**

DEDICATÓRIA

A meus filhos Jean e Marianne.

AGRADECIMENTOS

Ao governo do Brasil, sob o mandato da presidente Dilma Rousseff, pela promoção da educação superior, especialmente dos países periféricos.

À Fundação do Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE) pelo apoio financeiro desta tese.

Ao meu orientador, professor Marcos Ferreira da Costa Lima, pelas sábias orientações, pela dedicação, pelo apoio e confiança e, sobretudo, pela paciência. Além um grande ser humano.

A Angela Nascimento, coordenadora executiva do Procondel, por acreditar no meu aporte como pesquisador do projeto em parceria com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Aos meus colegas e amigos participantes do projeto, com os quais calorosamente discuti.

Aos professores do Departamento da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, em especial à professora Ernani Carvalho, e aos meus colegas e amigos do Programa da Pós-Graduação.

A minha mãe, por despertar em mim, desde pequeno, a paixão pela leitura.

A minhas irmãs, Bernadete e Chantal, e, muito especialmente, a minha irmã Anne Marie e a sua família, pelo carinho, acolhimento e generosidade infinitos.

A meus amigos José Rodriguez e Martita Fuenzalida, companheiros de sonos, de lutas, pela comum-união e solidariedade na construção de valores transcendentais.

Aos meus amigos Amanda, Francisco, Artemísia, Aníbal, Paulo Lima e Luiz Lucena, pela solidariedade.

A cegueira diante das desigualdades sociais obriga e autoriza a explicar todas as desigualdades, especialmente no tocante ao êxito escolar, como desigualdades naturais, desigualdades de dotes. Semelhante atitude está implícita na lógica de um sistema que, por repousar em um postulado de igualdade formal de todos os alunos – postulado que é condição prévia de seu funcionamento – está incapacitado para reconhecer outras desigualdades que provêm das capacidades individuais.

Bourdieu

RESUMO

A presente tese tem como objetivo mostrar os avanços no tocante à qualidade da educação superior na Argentina, no Brasil e no Chile, entre os anos 2000 e 2012. O referido período foi selecionado porque marca o fim da década de uma visão fortemente economicista da educação superior, representada pelos presidentes Carlos Menem, na Argentina, Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e o fim do período da ditadura de Pinochet e seu processo de transição para a democracia, no Chile, com as peculiaridades que o modelo neoliberal adotou em cada um dos países. Da mesma forma, o ano 2000 marca o início e a implementação de outro modelo de qualidade da educação superior representado pelas políticas progressistas dos presidentes Néstor e Cristina Kirchner, da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Brasil, e Patricio Aylwin, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, do Chile, seja como países estudados separadamente ou como países-membros do bloco Mercosul.

O estudo se apoia na visão teórica de Estado de Pierre Bourdieu e de Ernesto Laclau, fundamentalmente, enquanto pensadores de ruptura com os blocos hegemônicos e, ao mesmo tempo, influentes sociólogos na incorporação de categorias de capital social e capital cultural – termo resgatado por Antonio Gramsci – e do aporte deles a novas análises sociais e políticas dos governos progressistas, dos referidos países e períodos.

O conceito de qualidade na educação superior é polissêmico. Daí a ênfase no enfoque teórico para distinguir qualidade da educação superior de outros conceitos, tais como acreditação e rankings internacionais, também aqui analisados. Como se abalizará, os governos adotam determinadas políticas de qualidade em educação superior, baseadas em uma visão economicista da sociedade e outras baseadas em uma visão de qualidade, entendendo a educação superior como um bem social. Ambas as visões são analisadas por meio das diretrizes e orientações de qualidade em educação superior do Banco Mundial (BM), Organização para o Desenvolvimento e a Cooperação Econômica (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO) e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Foram analisados os avanços de qualidade na educação superior por meio de indicadores de gestão, infraestrutura e trajetória do gasto em educação superior. Os resultados explicam a hipótese de que, ao definir políticas claras de qualidade, por meio de instituições democráticas, consegue-se avançar significativamente nos indicadores de qualidade na educação superior como bem social inclusivo, por meio dos resultados mostrados em cada um dos países em estudo.

Palavras-clave: Qualidade. Educação Superior. Acreditação. Rankings Universitários.
MERCOSUL.

ABSTRACT

The purpose of this study is to show advances in higher education in Argentina, Brazil and Chile from the years 2000 to 2012. Such a period of time was chosen for this research because it marks the end of a decade of strong economicist vision of higher education in those countries, represented by president Carlos Menem in Argentina, president Fernando Henrique Cardoso in Brazil, the end of Pinochet's dictatorship in Chile, the country's transition to democracy, and the peculiarities of the neoliberal model adopted by each country. Likewise, the year 2000 marks the beginning and implementation of another model of higher education quality represented by progressive policies of presidents Néstor and Cristina Kirchner in Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff in Brazil, and Patricio Awlyn, Ricardo Lagos and Michelle Bachelet in Chile. The aforementioned countries were studied not only separately but also as members of Mercosul (Southern Common Market).

This study is based on Pierre Bourdieu and Ernesto Laclau's theoretical vision of state, fundamentally, as thinkers of rupture with hegemonic blocs and as influential sociologists in the incorporation of categories of social capital, cultural capital - as conceived by Antonio Gramsci, and their contribution to new social and political analysis of the progressive governments of the analyzed countries and period of time.

The concept of quality in higher education is polysemous, thus an emphasis on the theoretical approach to distinguish quality in higher education from other concepts such as accreditation and international ranking, which were also analyzed in this research. Results indicated that the governments adopt certain quality policies in higher education based on an economicist vision of society, as well as policies that are based on a vision of quality, which understands higher education as a social asset. Both visions are analyzed by means of quality guidelines and orientations of World Bank (WB), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), and MERCOSUL (South Common Market).

Advances of quality in higher education were analyzed by means of indicators of management, infrastructure and expenditure path in higher education. Results explain the hypothesis that defining clear higher education quality policies by means of democratic institutions leads to significant advancements in indicators of higher education quality as a social inclusive asset in the studied countries.

Key words: Quality. Higher education. Accreditation. University rankings. MERCOSUL. South Common Market.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALCUE	Espaço Comum da Educação Superior América Latina-Caribe-União Europeia
ANA	Agência Nacional de Acreditação
ANEAES	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANEP	Administración Nacional de la Educación Pública
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
ANT	Actor-network Theory
APQN	Asia-Pacific Quality Network
AQ	Assurance of Quality
ARCU-SUL	Sistema de Acreditação de Cursos Superiores do MERCOSUL
BM	Banco Mundial
CANQATE	Caribbean Area Network for Quality Assurance in Tertiary Education
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCR	Comitê Coordenador Regional
CE	Comunidade Europeia
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CICI	Comitê Internacional de Cooperação Internacional
CMC	Conselho Mercado Comum
CNA	Comisión Nacional de Acreditación, Chile.
CNED	Consejo Nacional de Educación, Chile.
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CONAMED	Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina

CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Chile
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRCES	Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior
CRES	Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EAQAH	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ECTS	European Credits Transfer System
EHEA	European Higher Education Area
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio.
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESIB	The National Unions of Student in Europe
EU	European Union
EUA	Estados Unidos de América
EUA _n	European University Association
EURASHE	European Association for Quality Assurance in Higher Education
GATS	General Agreement on Trades in Services
GIQAC	Global Initiative for Quality Assurance Capacity
GTEAE	Grupo de Trabalho <i>Ad hoc</i> de Especialistas em Acreditação e Avaliação da Educação Superior
GTR	Grupo de Trabalho de Reconhecimento de Títulos
IC&T	Inovação, Ciência e Tecnologia.
IAUP	International Association of University Presidents.
IESALC	Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INQAAHE	International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education
ISEF	Instituto Superior de Educación Física
GTR	Grupo de Trabalho de Reconhecimento de Títulos
IES	Instituição de Educação Superior
IESALC	Instituto Internacional para a Educação na América Latina e no Caribe

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPESQ	Inovação e Pesquisa
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LUME	Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
MARCA	Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Acreditados
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educación
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos Superiores
NEPES	Núcleo de Estudos e Pesquisas de Educação Superior
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização dos Estados Iberoamericanos
OI	Organismo Internacional
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGDSCI	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
PPT	Presidência <i>Pro Tempore</i> do MERCOSUL
QA	Quality Assurance
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
R&D	Research and Development
REDALYC	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
RIACES	Rede Iberoamericana de Acreditação da Qualidade da Educação Superior
RME	Reunião de Ministros da Educação
SAM	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEM	Setor Educacional do MERCOSUL
SESu	Secretaria de Educação Superior do MEC/Brasil

SIC	Sistema de Informação e Comunicação
SINAES	Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior
SINAMED	Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SNI	Sistema Nacional de Inovações
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UDELAR	Universidad de la República
UE	União Europeia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VESCyT	Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
WCHE	World Conference on Higher Education

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO	31
3 CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	64
3.1 A qualidade da educação superior. Internacionalização	80
3.2 Marco teórico da acreditação	82
3.2.1 A conceitualização da acreditação	82
3.2.2 A acreditação superior nas regiões do mundo. O espaço europeu de educação superior (EES)	91
3.2.3 A acreditação universitária na América Latina e no Caribe	97
3.3 Sobre os <i>rankings</i> universitários	104
3.3.1 Academic Ranking of World Universities (ARWU)	107
3.3.2 O <i>ranking</i> Times Higher Education (THE)	110
4 CAPÍTULO III – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA UNESCO, BANCO MUNDIAL E MERCOSUL	118
4.1 UNESCO	118
4.2 Banco Mundial	129
4.3 MERCOSUL	132
4.3.1 O avanço da acreditação no MERCOSUL	135
4.3.2 Objetivos e realizações educacionais do MERCOSUL	140
5 CAPÍTULO IV – AS POLÍTICAS DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE 2000 – 2012	144
5.1 As políticas da qualidade do ensino superior na Argentina (2000-2012)	147
5.2 As políticas da qualidade do ensino superior no Brasil (2000-2012)	152
5.3 As políticas da qualidade do ensino superior no Chile (2000-2012)	183
5.3.1 O Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior	

(SINAC-ES) no Chile	190
5.3.2 Funções e principais componentes do SINAC-ES	191
6 CAPÍTULO V – AVALIAÇÃO DA ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE	199
6.1 Avaliação da acreditação da educação superior na Argentina	199
6.2 Avaliação da acreditação da educação superior no Brasil	214
6.3 Avaliação da acreditação da educação superior no Chile	222
CONSIDERAÇÕES FINAIS	228
REFERÊNCIAS	234
ANEXOS	245
ANEXO A – UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM NÚMEROS (2003-2014)	245
ANEXO B – UNIVERSIDADE CHILENA EM NÚMEROS (2003-2014)	246
ANEXO C – GRADUAÇÃO NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE	248
ANEXO D – GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (%DO PIB)	250
ANEXO E – MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADAS, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA DO BRASIL (2010) (%)	251

1 INTRODUÇÃO

As grandes mudanças que aconteceram no planeta, nas últimas décadas, colocaram em evidência a fragilidade econômica, social, financeira e cultural dos países. Guerras, interesses econômicos, fanatismo religioso, fome, migrações, enfermidades, epidemias, recessão mundial (2008-2009) e crise ambiental são notícias cotidianas nos meios de comunicação. Ante tal cenário, urge redefinir o papel dos Estados (KNIGHT, 2005). A América Latina não está alheia às incertezas e aos problemas. As crises econômicas – que são fruto da instabilidade do preço das *commodities*, entre outros fatores – desaceleram a economia regional, diminuem o crescimento e causam insegurança nos empregos, além de ocasionarem redução salarial. A consequência é a perda de confiança nas autoridades e nos governos desta região.

Diante das transformações econômicas, sociais e culturais, a educação superior pode ser considerada um dos principais caminhos para o desenvolvimento dos países. É ela que tem sofrido mudanças que vão desde o fenômeno da internacionalização e da privatização, passando pela diminuição dos investimentos e redirecionamento dos recursos financeiros públicos, até a adaptação dos cursos com vistas a atender às necessidades do mercado de trabalho.

Na conjuntura sócio-histórica, os direitos humanos são a pedra basilar do paradigma que leva todos os países do mundo, em geral, e a América Latina, em particular, a conduzir políticas de amplo alcance, cujo objetivo principal é desenvolver as capacidades integrais dos indivíduos, dando-lhes condições dignas para progredir materialmente e alcançar um maior bem-estar no âmbito pessoal, familiar e social.

A lógica de tornar mais eficiente o funcionamento do Estado torna-se hegemônica, concedendo caráter marginal às políticas sociais. Evidencia-se um grande intercâmbio de ideias entre as nações do mundo. As dotações orçamentárias destinam-se a concentrar as linhas de ação para o chamado “capital humano”, ou seja, os atributos e as habilidades pessoais dos indivíduos, ao mesmo tempo em que limitam seus grupos de referência.

A garantia de qualidade da educação superior está cada vez mais em discussão nos países desenvolvidos e, de modo geral, em todos os governos e organismos internacionais. Argentina, Brasil e Chile não são exceções. A saber, existe um consenso entre instituições, governos e organismos internacionais a respeito da necessidade de estabelecer mecanismos que assegurem a qualidade do ensino superior. Como são diversas as formas de assegurar tal qualidade, esta análise circunscreve-se às avaliações feitas por instituições e programas de

ensino superior na Argentina, no Brasil e no Chile, entre os anos 2000 e 2012. A qualidade é um conceito chave para entender a educação superior em todo o mundo, não somente nos países citados. Na verdade, são poucos os países que não são avaliados por instituições e programas de educação superior das mais diferentes regiões do planeta. O objetivo é conhecer a realidade entre instituições semelhantes, para saber a situação em que se encontra uma instituição em relação à outra e o nível da educação de um estado, uma província, um país ou uma região.

A tese está composta por cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta os fundamentos teóricos sobre o Estado, tendo particularmente a visão de Pierre Bourdieu, Ernesto Laclau e a relação entre estes com Antonio Gramsci; o segundo expõe o marco teórico da qualidade do ensino superior; o terceiro discute a qualidade da educação superior na UNESCO, no Banco Mundial e no MERCOSUL; o quarto aborda as políticas de qualidade do ensino superior na Argentina, no Brasil e no Chile; e, finalmente, no capítulo quinto, é apresentado como Argentina, Brasil e Chile avaliam a Educação Superior por meio da Acreditação como instrumento da qualidade.

Para realizar este estudo, considerou-se a base de dados dos ministérios da educação de cada um dos três países selecionados. Cabe assinalar que o conceito de qualidade de educação não tem uma definição única e absoluta e varia de acordo com o contexto, o tempo histórico, as partes interessadas, as expectativas sociais e os avanços tecnológicos, como explicitar-se-á no capítulo correspondente. A presença de práticas de avaliação da qualidade das universidades, e em geral da maioria das instituições de educação superior no mundo, é resultado de mudanças internas e externas ocorridas nas últimas décadas. Essas mudanças institucionais são caracterizadas pela transformação do sistema de garantia da qualidade na educação superior, que se tornou uma das principais preocupações tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento. Na grande maioria dos países, a garantia externa de qualidade é de origem relativamente recente. No entanto, observam-se avanços nos sistemas de avaliações de cursos e instituições universitárias.

Em 1995, governos se reuniram em Copenhague, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, e chegaram a um novo consenso sobre a necessidade de dar às pessoas o papel central na questão do desenvolvimento¹. Na Cúpula, foi debatido o desejo de erradicar a pobreza e o objetivo do pleno emprego, fomentando a integração social. De acordo

¹ Desenvolvimento, na concepção de Furtado (2009), é concebido como um processo de transformação social que possui como objetivo último a igualdade de oportunidade social, política e econômica, alcançando racionalmente padrões mais elevados de bem-estar material.

com essa abordagem, o Estado tem papel central, ao poder determinar cursos de ação que alcancem as metas estabelecidas. Políticas sociais bem concebidas e implementadas podem promover o desenvolvimento econômico e o nível de emprego da população, ao mesmo tempo em que combatem o quadro de exclusão social. Essas são questões centrais para as Estratégias Nacionais de Desenvolvimento, que buscam conciliar o crescimento econômico com a equidade social.

No ano 2000, representantes de 149 países se reuniram na sede das Nações Unidas com o propósito de discutir a Cúpula do Milênio. No encontro, aprovou-se o documento conhecido como a “Declaração do Milênio”. A Declaração reafirma a fé dos Estados Membros nas Nações Unidas e na sua Carta, como elementos indispensáveis para construir um mundo mais pacífico, próspero e justo. Este documento tem por objetivo criar consciência em âmbito mundial, da necessidade do desenvolvimento humano integral e sua relação com o meio ambiente:

Somente através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro harmônico, baseado na nossa humanidade comum em toda a sua diversidade, os Estados Membros nas Nações Unidas podem garantir que a globalização seja completamente inclusiva e justa.²

Os objetivos do Desenvolvimento são: 1) Erradicar a pobreza no mundo; 2) Alcançar o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade de crianças; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Para alcançar tais objetivos, os líderes mundiais se comprometeram a implementar ações a fim de alcançar uma série de metas de desenvolvimento até o ano de 2015. Esses critérios foram reafirmados na Cúpula Mundial de 2005.

A formulação de políticas públicas, fortemente influenciadas pela lógica e pelo espírito dos países presentes na Cúpula, foi a principal ferramenta implementada em relação às discussões pertinentes ao referido encontro. A partir de então, foram elaboradas políticas de amplo alcance, embasadas na noção de igualdade, nos direitos humanos e no estímulo às capacidades dos indivíduos para melhorarem sua qualidade de vida. Além da elaboração dessas medidas, o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda também está no foco dos organismos internacionais.

² Disponível em: <http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/> Acesso em: 10 abr. 2014.

Portanto, as políticas públicas deveriam ser prioridades nas ações dos governos para alcançar os objetivos antes descritos. Em outras palavras, as pautas gerais de decisão e gestão encaminhadas para a resolução de problemas, atuais ou potenciais da agenda sociopolítica, devem ser prioritárias nos governos (KRIEGER, 2005)³. Para que tenham êxito com as pautas assinadas pela comunidade internacional, é necessário que os sistemas de formulação políticas sejam capazes de prever, identificar e definir problemas para estabelecer consensos que permitam gestar e implementar políticas, de modo a cumprir com a educação do século XXI que os países esperam.

Para compreender as políticas desenvolvidas pelos governos latino-americanos nos últimos tempos, é necessário recorrer à história desses povos nos últimos trinta anos. É de nossa convicção que não se pode compreender os fatos, de qualquer natureza, sem investigar as causas e as condições prévias existentes. Trata-se de pensar a história de forma “viva”, e não estática, de modo a repensar o passado para construir o futuro. O argumento central desta seção diz respeito aos determinantes fundamentais que originaram as diferentes concepções de política social na América Latina.

Assim, pode-se identificar a história econômica recente com dois eventos de importância internacional que marcaram, um antes e outro depois, a forma de conceber a política social. O primeiro foi um processo que se desdobrou durante as décadas de 1980 e 1990, cuja gestação tem antecedentes na década de 1970, com o documento formal conhecido como Consenso de Washington. O segundo pode ser representado pela corrente inspirada nas ideias-chave da Declaração Universal dos Direitos Humanos, formalizada pela primeira vez na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em 1958, e posteriormente consolidada pela Cúpula do Milênio a partir do documento “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”⁴ (ONU, 2007).

Para poder interpretar as razões que propiciaram o surgimento do Consenso de Washington, é necessário compreender a realidade econômica vigente nas décadas de 1970 e 1980. Dessa maneira, é possível identificar os fatores explicativos tanto dentro da América Latina quanto fora da região.

Em relação ao contexto internacional, viveu-se na década de 1970 uma abundância de capital devido à acumulação dos excedentes por parte dos países produtores de petróleo. O fluxo de capital foi direcionado principalmente para a maior potência econômica ocidental, os

³ Disponível em: <www.asociacionag.org.ar/pdfcap/3/Krieger.doc> Acesso em: 08 nov. 2014.

⁴ Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf> Acesso em: 08 nov. 2014.

Estados Unidos da América. O restante foi enviado aos países em desenvolvimento, aproveitando condições contratuais benéficas para a fuga de capitais dos países industrializados, como menciona a CEPAL (MASSAD, 1985).

A abundância de capital nas mãos dos bancos internacionais, com elevada capacidade de empréstimo, aliada ao aumento da demanda por financiamento externo dos países em desenvolvimento, provocou um rápido crescimento na dívida pública destes últimos. A situação na década de 1980 muda drasticamente quando a política cambial e fiscal estadunidense, principal responsável pela fluidez no mercado de capitais, mudou, comprometendo a situação fiscal dos países em desenvolvimento. Assim, a relação entre a dívida externa e os pilares da economia (produção, acumulação de capital, gastos públicos, salário mínimo, por exemplo.) condicionou o rumo das decisões políticas e econômicas de cada país. A partir de então, desdobraram-se várias crises de endividamento e interrupções de pagamento por parte dos países latino-americanos (DORNBUSH, 2015).

Essa situação motivou alguns intelectuais a pensar em políticas de ajuste para solucionar os desequilíbrios encontrados nos países da região. É o caso de John Williamson, que elaborou um documento formal propondo dez reformas na política econômica, as quais contaram com o apoio contundente de Washington. Entre as reformas propostas, encontra-se uma que é de importância fundamental para os fins deste trabalho, referente a mudanças nas prioridades do gasto público. A ideia, oriunda da concepção ortodoxa do modelo de estabilização econômica, era reduzir as despesas consideradas improdutivas, destinadas anteriormente para áreas como saúde e educação, com o fim de combater mais eficazmente a pobreza, em benefícios dos menos favorecidos (NOGUEIRA, 1994). Formularam-se, a partir daí, políticas sociais na América Latina que mostraram seus efeitos na diminuição dos recursos destinados ao social (COHEN e FRANCO, 1998).

As restrições impostas pelo Consenso de Washington e pelo FMI impulsionaram as economias latino-americanas a iniciar processos de redução do gasto público e, conseqüentemente, a apresentar políticas sociais focalizadas. Dessa maneira, a política social tornou-se assistencialista, ou seja, centrada na assistência social, completamente insuficiente para alcançar o pleno desenvolvimento socioeconômico. Ficará mais claro, adiante, que nesse momento não se pensava no bem-estar da sociedade, mas sim no crescimento econômico, com a convicção de que este traria, como efeito colateral, melhores condições de vida para o conjunto da população.

Segundo Andrenacci e Repetto (2006), as reformas políticas preconizadas pelo Consenso de Washington destacaram três elementos importantes: a **desestatização**, a

descentralização e a **focalização**. A **desestatização** implicou na transferência, parcial ou total, das responsabilidades do Estado a atores privados (empresas e organizações não governamentais e comunitárias); a **descentralização** produziu uma reorganização dos serviços públicos e sociais que favorece o aumento da responsabilidade relativa dos estados “subnacionais”; e, por último, a **focalização**, que acarretou na mudança do objetivo da política social, do cidadão como beneficiário por direito ao grupo ou zona de risco como receptor estratégico.

Esses elementos dinâmicos produziram, segundo os autores, consequências importantes em termos de cidadania. Entre elas, podemos destacar a abertura de uma etapa de **(re)mercantilização**, ou seja, uma “(re)assimilação da lógica de integração social pela lógica de mercado” (ANDRENACCI e REPETTO, 2006, p. 97, grifo dos autores). O inconveniente que aqui se coloca é que o mercado aprofunda as diferenças e concentra distribuição de renda em vez de contribuir para a distribuição equitativa. Para os teóricos, a remercantilização contribui para a desigualdade de acesso a serviços sociais.

Na década de 1990, popularizou-se a **teoria do escoamento**, que faz referência ao conceito da “mão invisível”, criado por Adam Smith, em que se propõe a tese de que o interesse individual seria o motor dos “benefícios coletivos”. Nesse período, deu-se uma importância marginal à elaboração e ao desenvolvimento de políticas sociais, privilegiando a evolução das principais variáveis econômicas em detrimento das condições de vida da população. “Este enfoque ‘residual’ e assistencialista, que tem prevalecido há mais de duas décadas, acabou aumentando as tensões sociais e o mal-estar político de um grande número de países” (ORTIZ, 2007, p. 7).

Em 1998, Joseph Stiglitz escreveu um documento intitulado *Mais instrumentos e objetivos mais amplos: rumo ao pós-consenso de Washington*. Nele, começa-se a descobrir que os postulados do Consenso de Washington não haviam causado os efeitos esperados. As considerações sobre o milagre do leste asiático constituíram uma brusca mudança nas discussões sobre desenvolvimento. A economia, sem um sistema financeiro sólido e com mercados imperfeitos, não poderia ser capaz de criação de riqueza. Se o investimento público em capital humano e a transferência de tecnologia são insuficientes, o mercado, por si mesmo, não preenche a lacuna. O princípio que emerge de tais ideias é que, seja onde for o novo consenso, ele não pode se basear no consenso de Washington. Se as políticas devem ser sustentáveis, os países em desenvolvimento têm que reivindicar sua propriedade sobre elas (STIGLITZ, 2001). Este escrito renovou a discussão que acontecia desde a segunda metade do século XX sobre desenvolvimento. Portanto, todas essas considerações unem-se a uma

corrente que vem ganhando força nos últimos anos, a qual critica o PIB como medida de crescimento. A crítica mais importante ressalta que este indicador não mostra as condições de vida da população, ou seja, não mostra como é a distribuição de renda. Um dos teóricos contemporâneos mais destacados na relação das condições de vida e distribuição de renda é o economista indiano Amartya Sen. Em efeito, Sen (2000) define a qualidade de vida de uma pessoa em termos de sua capacidade, quer dizer, a habilidade ou potencial para fazer algo. A esta habilidade ou potencial, ele denomina “funcionamento”. Os funcionamentos vão desde considerações elementares (estar bem nutrido, ter boa saúde etc.) a considerações complexas, como alcançar a autodignidade e se integrar socialmente. Sen (2000) considera que há direitos, provenientes de uma ética social, que devem se considerar anteriores a uma lei, que posteriormente origina um reconhecimento jurídico desses direitos. Ele conclui que essa é a clássica diferenciação entre os “direitos primários” e “direitos secundários”. É a partir dessa perspectiva que se pretende enfocar nosso estudo referente à ONU.

A distinção de Sen entre direitos primários e secundários é muito importante no tocante à justificação teórica que utilizamos nesta tese, em referência ao rol do Estado e da sociedade civil, entre outras razões para regular os atores privados e sociais, e impulsionar sua capacidade para intervir e corrigir as assimetrias internacionais e nacionais.

A educação superior, desde a perspectiva da ONU, tem três aspectos essenciais: é um direito social; é um serviço público; e é um bem econômico. A Cúpula do Milênio e o EPT vêm reforçar a ideia da educação como direito social, enquanto o Estado é encarregado da tutela pelas expectativas na educação das pessoas e de seus benefícios. É nesse sentido, portanto, que se entende o livre acesso à educação superior, pois ela é também um serviço, enquanto direito facilitado aos cidadãos pelos governos – fato que é possível comprovar porque a educação primária e a secundária, na maioria dos países desenvolvidos, ficam nas mãos do Estado. A educação superior é um bem econômico (e não um bem de consumo) no sentido de que, para produzir e gerar educação, devem-se gerar recursos (instalações, equipes, edifícios, manutenções, pagamento dos docentes e administrativos etc.) Dada a relação desses três aspectos, a educação superior abrange um espaço de tensões e conflitos diversos relacionados com suas funções, demandas e administração. Como instituição-chave do Estado moderno, encontra-se atravessada por uma série de exigências e interesses muitas vezes contraditórios. Essas exigências, dentro do atual contexto da globalização, são caracterizadas por profundas modificações que estão ganhando terreno no espaço político, econômico, cultural e educativo, revestindo-os de novos significados.

De acordo com Cerny (1997), essas transformações refletem a transição do estado

keynesiano do bem-estar ao estado competitivo. A partir de tal ponto de vista, é possível afirmar que essas transformações, os conflitos e as disputas, associados, giram em torno do reforço e legitimação dos processos de acumulação, privatização, mercantilização, diferenciação e hierquização. As mudanças acarretadas pela globalização têm consequências sobre os Estados nacionais, na definição de suas próprias políticas, medidas, capacidade e governança (DALE, 1999).

A globalização, assim entendida, e a reforma do Estado são macro processos profundamente inter-relacionados, embora possam ser analisados de forma focalizada em determinados Estados ou regiões. Tal análise aprecia as singularidades que esses processos assumem consoante às disputas específicas, históricas e contemporâneas, relacionadas à determinada localidade. Localizar o território em uma perspectiva analítica permite superar duas distorções. Uma delas é abordar esses macro processos de forma linear e mecânica, sem contemplar as resistências existentes ou processos específicos de apropriações e ressignificações, nem explorar alternativas para definir, enfrentar e resolver os problemas tradicionais ou contemporâneos. A segunda distorção aborda analiticamente o fenômeno da globalização como se fosse um processo sem atores específicos, sem reconhecer a desigual posição de poder que os Estados nacionais ocupam e as diferentes formas de exercer tal poder junto a organismos internacionais. Neste sentido, tem-se afirmado que a globalização pressupõe uma nova forma de fazer política e de influência de alguns países sobre outros (DALE, 2000; RUTKOWSKI, 2007), por intermédio dos organismos internacionais e das redes de poder (BALL, 2011).

Logo, ainda que haja singularidades nos sistemas políticos nacionais, entende-se que elas se desenvolvem em zonas de influência. Trata-se de um contexto em que reina a primazia dos interesses econômicos (DIAS SOBRINHO, 1998), os “quase-mercados” e, de modo geral, a transformação da educação em mercadoria (APPLE, 1997; GENTILI, 1997).

Nesse contexto, a universidade vem sendo submetida a uma série de transformações relacionadas com a mercantilização e com a diminuição do compromisso social, associadas à incorporação de novos sentidos: competitividade, prestação de contas e políticas de qualidade, por exemplo (ORDORIKA, 2001 e LLOYD, 2014). Dessa maneira, a universidade se localiza em um campo de disputas de caráter tanto simbólico como instrumental (BOURDIEU, 2004). Ainda que seja atravessada por processos radicais de mudança que a transcende em muitos aspectos, a natureza política da universidade – seu lugar na construção e distribuição de conhecimento, além da formação de setores que ocupam lugares diversos na organização social e do Estado – é evidente. Como espaço institucional, que participa das

disputas entre grupos e interesses na configuração do Estado, a universidade é de alta relevância, sobretudo em um cenário de rápidas mudanças.

Pierre Bourdieu (2004, p. 85) definia o capital cultural como:

*un instrumento de poder al nivel del individuo bajo la forma de un conjunto de cualificaciones intelectuales producidas por el medio familiar y el sistema escolar. Es un capital, pues por su esencia misma, se puede acumular a lo largo del tiempo y también, en cierta medida, se transmite a los hijos, la asimilación de este capital en cada generación es una condición de la reproducción social. Como todo capital, da un poder a su poseedor.*⁵

A partir desta forma de conceitualização assumida por Bourdieu, podem-se extrair alguns aspectos importantes: o primeiro é o valor dado ao hábito cultural, como um circuito sucessivo de socialização; o segundo é que o referido hábito é fundamental para apropriar-se de um bem cultural; e o terceiro é a institucionalização que assume o capital cultural em forma de diplomas ou certificações. A esse respeito, Bourdieu (2004, p. 25) afirma: “*Un título escolar se evalúa bajo un mercado, el de los títulos escolares. Su valor es relativo y depende de su posición en el seno de la escala relativa de los títulos escolares.*”⁶ Tal pensamento foi retomado por Dimaggio (1982, p. 191) que reatualiza o conceito “*y se asocia capital cultural a la noción de **culturas de estatus de élite o patrones de consumo coherente o estilos de vida***”⁷ (grifo nosso). Mais recentemente, Hampden-Thompson (2012, p. 99) escreve: “*El capital cultural muchas veces se manifiesta a través de los intereses y el consumo cultural del individuo*”⁸.

Nessa perspectiva, resulta evidente a importância do capital cultural como uma forma de reprodução social, como mecanismo de exclusão social y cultural, como símbolo de “alta cultura”, vinculado às classes altas, detentoras do capital econômico, do capital social e do capital político. Atualmente, a significação social e econômica se relaciona com a convertibilidade não de títulos financeiros, mas sim a convertibilidade entre capital econômico e capital cultural, por meio dos títulos e/ou certificações formais e sua posterior

⁵ um instrumento de poder no que diz respeito ao indivíduo no tocante à forma de um conjunto de qualificações intelectuais produzido pelo meio familiar e pelo sistema escolar. É um capital, pois por sua própria essência, pode-se acumular ao longo do tempo e também, em certa medida, transmite-se aos filhos, a assimilação deste capital a cada geração é uma condição da reprodução social. Como todo capital, dá um poder a seu possuidor (tradução nossa).

⁶ “Um título escolar se avalia só um mercado, o dos títulos escolares. Seu valor é relativo e depende de sua posição no seio da escala relativa aos títulos escolares” (tradução nossa).

⁷ e se associa capital cultural à noção de **culturas de status de elite ou padrões de consumo coerente ou estilos de vida** (tradução nossa).

⁸ O capital cultural muitas vezes se manifesta através dos interesses do consumo cultural do indivíduo (tradução nossa).

expressão em dinheiro dos ditos títulos no mercado de trabalho, quer dizer, em se tratando de remunerações, condições de trabalho e posiciones sociais na hierarquia do cargo ou funções na estrutura organizacional. Então, o produto da mercantilização da educação, por sua vez produto da globalização com tudo o que isso traz atrelado, em especial o progressivo aumento em todo o mundo e, especificamente na Europa e nos Estados Unidos, da concentração de riqueza e a desigualdade do ingresso (PIKETTY, 2014), acentuou a importância do capital cultural como meio de exclusão social e cultural. Se o objetivo de uma sociedade é apenas a busca pelo lucro e a maximização dos benefícios, é evidente que a desigualdade e a exclusão não seriam outra coisa, senão o resultado da natureza incorrigível da supremacia do capital e sua lógica sociorreprodutiva. Em resumo, o problema em relação ao capital cultural implica também realizá-lo sobre a estrutura social em que se apoiam as formas que acedem os indivíduos aos frutos do crescimento econômico e de oportunidades. Portanto, uma das perguntas fundamentais em relação à equidade, ao bem-estar e aos direitos sociais das pessoas é: que porcentagens são equitativas às desigualdades de ingressos e à riqueza das pessoas?

Um dos objetivos dos governos da Argentina, do Brasil e do Chile no período que analisamos é que a educação superior tenha a mais ampla cobertura. Se o governo não pode ou não tem as instituições públicas para satisfazer esta demanda, então é o Estado quem aporta os recursos, com o perigo evidente de que a educação se transforme em um bem de consumo em lugar de ser parte de um direito social garantido, que esteja dentro dos parâmetros mínimos necessários que os habitantes de um Estado moderno alcancem pelo simples fato de serem membros desse Estado. Em outras palavras, a educação deve ser uma função prioritariamente pública, complementada com uma educação privada e não ao contrário, como constatamos hoje, quando algumas instituições se associam a outras, tendo a capacidade de verdadeiros *holdings* empresariais da educação, tanto nacionais como internacionais. Ademais, é necessária uma nova forma de reprodução social, quer dizer, condições de possibilidade concreta que sejam também outros os agentes (o *demos*) que participem da transformação cultural e que, para isso, a realidade seja vista através de outra ótica e não só pela da classe dominante, que impõe hegemonicamente o produto do capital que possui e os benefícios que dele se deriva.

De acordo com as perspectivas de Bourdieu, Gramsci y Laclau, constata-se que, nas atuais condições imperantes na Argentina, no Brasil e no Chile, não obstante os grandes esforços de seus respectivos governos nos últimos 15 anos, a escola continua a transmitir e a socializar a cultura da classe dominante, que não é outra senão a cultura do dinheiro, da segregação e do individualismo, que podem ser observados pelos bairros onde vivem os

estudantes desde os primeiros anos de escola, até as marcas de acesso dos aparelhos tecnológicos que se consome. Portanto, ao nos referirmos ao conceito de capital cultural, não só atualizamos nosso olhar em relação a um conceito sociológico clássico, mas também contemporâneo que nos auxilia a compreender a situação atual e algumas razões do *status quo* da educação como um todo, e da educação superior em particular.

Assim, da relação entre as classes dominantes e a cultura, parece válido aprofundar a discussão entre os fins, objetivos e meios na educação superior pública e privada – o da interação de ambas – e se perguntar qual é o modelo da sociedade que dirige as políticas públicas. Porque, por um lado, é evidente que as grandes corporações educativas lucram com a transferência de recursos financeiros do governo por meio de subvenções às instituições privadas que, obviamente, querem diminuir os custos relacionados à infraestrutura, aos salários dos professores e à maximização da gestão com o mínimo de profissionais. Por outro, essas instituições gastam imensas somas de dinheiro em publicidade e *marketing* para atrair os “clientes”. Nesse contexto, discutir-se-á, ao longo dos capítulos, a diferença entre educação superior e instituições de ensino superior. *A priori*, diremos que além de muitos outros aspectos, um elemento primordial é a distinção que as universidades públicas em geral fazem: a de ser vanguardista no desenvolvimento das ciências por meio da investigação e da extensão universitária.

Outro tema importante a considerar – existindo ou não a distinção entre instituições públicas e privadas – é a autonomia universitária. Quer dizer, a capacidade que os acadêmicos têm para organizar a instituição e organizarem-se como comunidade acadêmica. Liberdade acadêmica dos professores não é outra coisa senão a liberdade que os acadêmicos – principalmente – deveriam ter para escolher entre as distintas abordagens teóricas (temas que também foram desenvolvidos em nossa análise). Como pode haver “qualidade da educação superior se não consideramos também esses aspectos essenciais? A que “qualidade da educação superior” estamos nos referindo quando observamos que no universo de estudantes vários deles provêm dos mais diversos estratos econômicos, sociais e culturais? Também nos interessa saber se os setores mais pobres têm acesso e como acessam a educação superior. Os capítulos dedicados à qualidade da educação almejam responder essas perguntas.

A justificativa da tese está pautada em relação às perguntas que serão discutidas no capítulo intitulado: “A qualidade da educação superior na Argentina, no Brasil e no Chile, 2000 – 2012”. O início do ano 2000 foi escolhido para nossas análises devido às numerosas iniciativas e transformações em distintos âmbitos da educação superior nos países analisados. Já o ano de 2012 nos interessa por ser mais próximo à disponibilidade de dados atuais e

comparáveis aos três países, mostrando os pontos em comuns e as diferenças.

A metodologia utilizada para responder tais perguntas possui um caráter descritivo e comparativo de levantamento de dados, principalmente, de instituições internacionais tais como a CEPAL, UNESCO, UNESCO-IESALC, os institutos de estatísticas nacionais de cada um dos 3 países e os ministérios da educação.

O propósito dos resultados esperados é mostrar que, no período analisado, ocorreram consideráveis avanços na medição da qualidade da educação, em cada um dos países analisados. Também observamos que existem esforços de critérios comuns de medição da educação superior no âmbito regional por meio do MERCOSUL. Foram levados em conta os esforços de inclusão que cada país realizou para ter a qualidade de educação superior que os três países têm, em um cenário complexo, de sociedades mais exigentes tecnologicamente.

De acordo com Dias Sobrinho (2008), a educação superior enfrenta um difícil dilema: intensificar seus compromissos com a formação técnica e ética de sujeitos, construindo e desenvolvendo sociedades democráticas e solidárias, ou se assumir como função da economia de mercado e, por conseguinte, da autonomização técnica e da competitividade produtora de exclusão e diluição das relações sociais. Tal dilema surge do enfrentamento entre as demandas tradicionais ligadas à universidade com as novas demandas e pressões associadas com o mercado e com a mercantilização da educação.

Desta maneira, a racionalidade empresarial e performativa, a instalação dos quase-mercados e as novas formas de controle (DELEUZE, 2006) fazem com que a universidade se encontre tensionada por demandas diversas e contraditórias, relacionadas com seu papel na construção do social, na configuração do Estado, no desenvolvimento econômico, na competitividade, na democratização e no acesso ao conhecimento.

Manifesta-se a contradição entre, por um lado, os esforços que buscam implementar na educação superior a linguagem, “a lógica, as estratégias e as práticas exitosas na indústria e, por outro lado, a luta pela preservação do *ethos* acadêmico e os valores associados com a autonomia, o interesse público e as especificidades da ciência no trabalho investigativo e de formação” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 92). Nesse contexto de mudança que vem sendo explicitado, o autor considera que as lógicas mercantilistas e empresariais estão adquirindo grande importância, enquanto as questões de igualdade e a importância da responsabilidade social estão sendo deixadas de lado. Dentro do cenário complexo em que se encontra a educação superior, deve-se localizar a aparição e a evolução dos discursos sobre a qualidade da educação e os seus sistemas de avaliação. O conceito de qualidade admite diversos significados que, em muitos casos, são incompatíveis – o mesmo se sucede com os sistemas

de avaliação (AMARAL, E.; KNOBEL, M.; PEDROSA, R. H. L., 2013).

As práticas de avaliação e acreditação – para além da dimensão técnica – estão, evidentemente, em um claro terreno político de disputas teóricas, ideológicas e instrumentais. Ademais, estão intimamente relacionadas com a concepção de Estado, de universidade, de sociedade, do vínculo existente entre eles e do papel que jogam na configuração da realidade. Neste campo de disputas, é necessário reconhecer não apenas a multiplicidade de pontos de vista e as abordagens epistemológicas que existem sobre a temática, mas também a variedade de interesses que giram ao seu redor.

Dessa maneira, a avaliação e a classificação admitem abordagens diversas, resultado de um complexo cruzamento de perspectivas e opções teóricas, técnicas e ideológicas. Desde aquelas que apreciam mecanismos específicos que contribuem para situar a economia no centro das políticas educativas nacionais – favorecendo a transformação dos sentidos que tem a educação e reforçando o protagonismo do mercado no campo educacional – até aquelas que, pelo contrário, situam o Estado no centro das políticas educativas nacionais e enxergam nele o papel de protagonista na garantia dos direitos da população. Seja qual for o caso, as práticas de avaliação e acreditação não são neutras. Elas configuram um cenário de disputas diversas em que têm certo poder, ou a pretensão de tê-lo, para fazer ver as coisas de uma determinada maneira e promover determinados tipos de práticas. Nesse ponto de vista, Bell (2013) sugere que elas impactam de diversas maneiras a configuração das subjetividades e das organizações.

As desigualdades econômicas são um reflexo das desigualdades educativas, são como dois lados da mesma moeda. Existem desigualdades da educação em relação às taxas de conclusão das séries, ao nível de defasagem idade/série e a várias dimensões de equidade – por gênero, região, raça, cultura, níveis de renda. A CEPAL afirma que a desigualdade distributiva na América Latina encontra sua maior causalidade na relação dos mercados de trabalho com os níveis educacionais, pois as rendas do trabalho constituem mais de dois terços da renda total dos lares. Como observou a secretária executiva, Alicia Bárcena, da CEPAL⁹:

los países latinoamericanos también comparten el deseo de prosperidad con igualdad y sustentabilidad, así como la necesidad de crear oportunidades para cerrar lagunas, tanto al interior de los países, como de la relación de aquellos países que están a la vanguardia del mundo global. Para esto, los países latinoamericanos necesitan sumar más valor y conocimiento a las exportaciones,

⁹ CEPAL. **Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad**. Santiago de Chile, 1992. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

*diversificación de productos y de mercados para alcanzar ventajas comparativas dinámicas, y no en base solamente a materias primas*¹⁰.

Como vemos, as políticas da CEPAL, que desde os anos sessenta vinham dando ênfase ao crescimento ao desenvolvimento dos países latino-americanos, lançaram luz na última década – sem descuidar do anterior – sobre a igualdade como prioridade dos governos. Em relação ao nosso estudo e a sua respectiva linha teórica, diríamos: não basta o Estado, mas também um Estado mais igualitário. Não é suficiente a educação, mas também uma educação de qualidade. Não somente é necessário o acesso à cultura, é necessário que a sociedade participe da cultura.

No que se refere à avaliação da qualidade na educação superior, Argentina, Brasil e Chile têm alguns elementos em comum, como conselhos de acreditação de programas e instituições, não obstante os procedimentos e processos de avaliação têm sido diferentes na sua concepção de acordo com a realidade histórica de cada um destes países. Diferentemente de outras regiões, a América Latina não tem indicadores comuns que nos permitam medir e comparar qualidade da educação superior entre os países. Os indicadores estão dados por organismos privados ou que se submetem às universidades da Argentina, do Brasil e do Chile e, uma vez analisados, são publicados em forma de *ranking*. Na procura por padrões comuns de avaliação, o Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe propõe indicadores para avaliação da qualidade do ensino superior na região (IESALC-UNESCO, 2013).

¹⁰ os países latino-americanos também compartilham o desejo de prosperidade com igualdade e sustentabilidade, assim como a necessidade de criar oportunidades para preencher algumas lacunas, tanto no interior dos países, como na relação daqueles países que estão na vanguarda do mundo global. Para isso, os países latino-americanos necessitam somar mais valor e conhecimento às exportações, diversificação de produtos e de mercados para alcançar vantagens comparativas dinâmicas, y não baseados somente em matérias-primas (tradução nossa).

2 CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO

As políticas educativas, como as políticas de saúde e outras políticas sociais das quais o Estado participa como eixo central da convivência, deveriam levar em conta a inclusão das pessoas mais pobres e marginadas da sociedade, de acordo com os compromissos assumidos pelos Estados, perante a comunidade internacional. Entende-se que para que esse objetivo seja alcançado, deve existir não só um bom governo, mas também uma política de Estado a curto, médio e longo prazo. Portanto, o conceito de Estado é chave para entender não apenas quem dirige, como se focalizam, priorizam e avaliam as políticas sociais, mas, sobretudo e primeiro, que tipo de Estado concorre para esse fim.

Como o conceito de Estado é múltiplo, tanto do ponto de vista analítico como descritivo, passando pela polis grega, a república romana, até Maquiavel, existe um consenso entre os historiadores, cientistas políticos e sociólogos que a “teoria”, ou “doutrina do Estado” moderno, nasce a partir das análises do holandês Huber (1686). Elas ultrapassam as fronteiras da Alemanha, chegam à França e se expandem de maneira global na sociedade ocidental, incorporando o aporte saxão. As ideias desses grandes teóricos podem ser resumidas nas duas grandes vertentes (liberal e marxista) que partem do século XVII até a primeira metade do século XX com o aporte do keenesianismo, fins do século XX¹¹.

¹¹ No final do século XX, houve uma forte reação teórica na ciência política a respeito da visão do Estado centrado na sociedade e de uma revalorização do Estado em países subdesenvolvidos ou de “Terceiro Mundo”, para estabelecer reformas políticas orientadas ao desenvolvimento econômico e à tentativa de lutar com as empresas transnacionais. Nesta época brota fortemente a importância dos impactos de desigualdades sociais, raciais e étnicas, junto com a necessidade da ação econômica estatal para regular as distorções do mercado (vide T. Scokpol *States and Social Revolutions: A Comparative Analasis of France, Russia, and China*, 1979; “Social Revolutions in the Modern World, 1994”). Por outra parte, destaca-se também a especificidade do Estado capitalista em função do processo de acumulação (J.O’Connor *The Fiscal Crisis of the State*, 1973; *Accumulation Crisis* (1984)), assim como o Estado democrático posto em “xeque” pela ingovernabilidade da democracia latino-americana, adotando políticas neoliberais, monetaristas e neoconservadoras (M. Thatcher e R. Reagan), o que foi denunciado por Bobbio não apenas como um ataque ao Estado, mas também um ataque à democracia, em *Da razão de Estado ao governo democrático*, sem deixar de mencionar os trabalhos de Przeworske *Capitalism and Social Democrace, Market and democrace* e soluções racionalizadoras, por meio de pacto social entre empresários, sindicatos, partidos e Estado exposto em *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theore of Groups*, e *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, para mencionar os pensadores mais destacados. Não podemos deixar de mencionar a análise de K. Polanyi – que antecede os pensadores antes mencionados – e *La gran transformación*, crítica ao liberalismo econômico, partindo da observação da definição de mercadoria como algo que se produz para vender no mercado: a terra, o trabalho e o dinheiro não são uma mercadoria. Primeiro, porque é um erro moral tratar os seres humanos e a natureza como objetos cujo preço é determinado pelo mercado, porque isso seria violar a natureza dos princípios que regeram a sociedade humana durante séculos: a natureza e a vida humana quase sempre foram consideradas um bem sagrado. Segundo, porque a terra não pode ter um valor que o mercado determine.

Foram analisados no presente capítulo dois modelos de Estado como filosofia política: um modelo de Estado relacionado à vertente da filosofia política liberal, e outro relacionado ao Estado como fundamento teórico central. Tomamos como aporte teórico o pensamento sobre o Estado do sociólogo Pierre Bourdieu e do filósofo e teórico político Ernesto Laclau, a fim de refletirmos sobre as categorias analíticas de Estado, política, democracia e cultura.

Evidentemente, a produção de ambos é bastante ampla, partindo de uma teoria crítica, que seja transversal às visões do paradigma liberal e do fracasso do comunismo – a partir da queda do muro de Berlim –, pretende-se aqui realizar um esboço das repercussões desses temas na educação.

Assume-se aqui que o papel do intelectual não é alheio à prática, entendendo, por isso, que os aportes teóricos são instrumentos de ação política. Os intelectuais Pierre Bordieu, Antonio Gramsci e Ernesto Laclau, para mencionar alguns dos mais destacados, conseguiram conciliar a teorização da compreensão e explicação sobre assuntos públicos com uma práxis crítica e contra-hegemônica a respeito dos fenômenos sociais que estudaram, no contexto histórico no qual viveram imersos.

Os temas deste capítulo foram abordados desde uma perspectiva teórica e conceitual, fato que não implica que haja uma neutralidade “científica” – no sentido de separar a teoria da prática –, ou axiológica. Pelo contrário, entendemos que deve existir uma postura ético-política ao abordarmos uma visão teórica.

Diante da crise neoliberal e do fracasso mundial do comunismo, perguntamos: que novas visões teóricas poderiam ser projetadas considerando as ciências sociais? É válido reformular o ideal revolucionário marxista tal como se planejou em suas origens? Ou, como propõem algumas posturas conservadoras, deveríamos deixar de lado nossas posturas políticas e sermos meros espectadores de um mundo cheio de desigualdades, onde o mercado é quem regula a globalização?

Iniciaremos nossas respostas e teorizações resumindo o ponto central do liberalismo, argumentando por que esta linha de pensamento filosófico e político não representa uma visão de Estado que inclua a educação como um direito social. Desde seu surgimento na doutrina racionalista dos direitos humanos – desenvolvida no século XVII e XVIII, que expusemos no primeiro capítulo – o liberalismo experimentou mudanças. Aos tradicionais direitos civis e políticos, de primeira geração, foram agregados outros: uma segunda geração de direitos humanos conformada por direitos econômicos e sociais. Nos últimos tempos, postula-se inclusive uma terceira geração, que contemplaria os direitos dos povos ou da solidariedade.

A presente investigação justifica a inclusão dos direitos econômicos e sociais, porque a originária fundamentação liberal dos direitos humanos não os contempla, limitando-se à justificativa dos direitos liberais, ou de propriedade, como garantia dos direitos de liberdade (de pensamento, de expressão, de religião, de associação política). Não se consideram nas declarações primordiais os direitos humanos econômicos e sociais (o direito ao trabalho, à segurança social ou a condições de vida dignas), a um papel protagônico do Estado entre os autores do liberalismo clássico moderno como, por exemplo, John Locke, Thomas Hobbes e Adam Smith.

Existe uma discussão relacionada ao interior da própria doutrina liberal, entre as vertentes libertária e igualitária. Ela repercute nas decisões relativas à forma em que se distribuem os recursos ao interior da sociedade, o que se relaciona com a dimensão do Estado ao que se aspira: um Estado máximo que atua nas diversas esferas da economia doméstica para satisfazer as múltiplas necessidades dos indivíduos, ou um Estado mínimo, que reduza ao máximo sua margem de ação, limitando-se a garantir a segurança das pessoas.

É necessário ressaltar que a filosofia do direito natural desenvolvida nos séculos XVII e XVIII, ou doutrina racionalista dos direitos naturais, caracterizou-se por uma atitude individualista que faz prevalecer o interesse pelos direitos subjetivos. Isso implica uma nova mudança de perspectiva a respeito da obrigação no sentido de que possuir direitos subjetivos supõe a existência de um outro que tem a obrigação correlativa a meu direito. Deste modo, a doutrina racionalista dos direitos naturais se caracteriza por dois conceitos fundamentais: **estado de natureza e contrato social**.

O **estado de natureza** alude a uma hipotética situação primogênita em que o homem se encontrava antes de qualquer lei e organização política. Para Locke, o estado de natureza não corresponde a uma pauta de comportamento real, como se aprecia em Hobbes ao descrever o homem em seu aspecto mais egoísta, mas sim no que se refere às normas que os homens estão obrigados a obedecer se não concordaram ou prometeram modificar seu comportamento em algum sentido. Por tal razão, trata-se de um estado de natureza essencialmente moral em vez de relativo ao comportamento humano. Não teria, portanto, sua descrição do **estado de natureza** uma significação histórica, que se poderia vislumbrar em Hobbes ao mesmo tempo em que sugere que o desenvolvimento da razão permite superar o referido estado ou que os homens primitivos se aproximam mais do modelo do estado de natureza (HAMPSHER-MONK, 1996). Locke se refere a um estado de natureza moral e ahistórico, que corresponde a *“la condición na que se encuentran los hombres antes de*

convenir en cambiarlo” (HAMPSHER-MONK, 1996, p. 25)¹², o que não implica que não tenham nenhuma obrigação senão que estão obrigados moralmente pela original lei de natureza de Deus a ordenar seus atos em vista a sua própria conservação e a dos demais.

Locke (2003, p. 24) demonstra que deve haver algum momento em que os homens estejam em um “*estado simple y políticamente libres de obligación*”¹³, estabelecendo, deste modo, uma “*justificación alternativa y contractual, aunque fundamentalmente cristiana, de la naturaleza y la autoridad del gobierno*”¹⁴. O autor se refere ao estado de natureza como um estado de liberdade e igualdade. **Liberdade** “*para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades es como mejor les parezca, dentro dos límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona*”¹⁵, e é:

*un estado de igualdad, dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, en el que nadie tiene más que otro, puesto que no hay nada más evidente que seres de la misma especie y de idéntico rango, nacidos para participar sin distinción de todas las ventajas de la Naturaleza y para servirse de las mismas facultades, sean también iguales entre ellos, sin subordinación y sometimiento*¹⁶ (LOCKE, 2003, p. 24).

Neste estado, o homem se faz dotado de direitos naturais estabelecidos pela lei natural, a qual coincide com a razão. Esses direitos são, primeiramente, o direito à própria conservação e à liberdade, derivando-se de todos os demais direitos (AGUILAR VÍQUEZ, 1992).

Sobre a liberdade, Locke (2003, p. 24) afirma que é o “*fundamento de todo el resto [...] no tengo razón alguna para suponer que alguien, que quiera quitarme mi libertad, no quiera, cuando me tenga en su poder, quitarme cualquier otra cosa*”¹⁷. Não haveria diferença entre apontar contra nossa liberdade e fazê-lo contra nossa vida, portanto, tentar submeter alguém ao poder absoluto é um atentado contra a sua vida, já que é a liberdade que permite protegê-la. Destas palavras se pode deduzir que o direito à liberdade e o direito à conservação se identificam, ambos têm como fim proteger a vida do sujeito de direito.

¹² “a condição na qual se encontram os homens antes de concordar em mudá-lo” (tradução nossa).

¹³ “estado simples e politicamente livres de obrigação” (tradução nossa).

¹⁴ “justificativa alternativa e contratual, ainda que fundamentalmente cristã, da natureza e a autoridade do governo” (tradução nossa).

¹⁵ “para ordenar seus atos e para dispor de suas propriedades é como melhor lhes parece, dentro dos limites da lei natural, sem necessidade de pedir permissão e sem depender da vontade de outra pessoa” (tradução nossa).

¹⁶ “um estado de igualdade, dentro do qual todo poder e toda jurisdição são recíprocos, no tocante a que ninguém tem mais que outro, posto que não há nada mais evidente que seres da mesma espécie e de categoria idêntica, nascidos para participar sem distinção de todas as vantagens da Natureza e para servir-se das mesmas facultades, sejam também iguais entre eles, sem subordinação e submissão” (tradução nossa).

¹⁷ “fundamento de todo o resto [...] não tenho razão alguma para supor que alguém, que queira retirar a minha liberdade, não queira, quando eu estiver em seu poder, tirar-me qualquer outra coisa” (tradução nossa).

Do direito à conservação deriva o *direito à propriedade*, o qual é primeiramente direito à *propriedade comum* de todo aquele que a natureza proporciona ao homem para seu sustento e bem-estar, porém que se transforma em *propriedade privada* ao ser retirada do estado de natureza porque põe nela seu próprio esforço ou trabalho, o qual lhe pertence enquanto cada um é dono de sua própria pessoa. Assim, quem separa uma coisa da condição comum em que a natureza a colocou, agregando a ela seu esforço, exclui dela o direito comum dos demais.

O pensamento de Locke estima que a entrada do homem na sociedade civil através do estabelecimento de uma autoridade política, longe de implicar uma renúncia à liberdade, que de qualquer modo é apenas liberdade para agir dentro dos limites da lei da natureza que a autoridade civil deve fazer cumprir, seria o melhor modo de saldar nosso dever de autoconservação. O contrato social, estabelecido a partir do consentimento dos contratantes, dá lugar a uma sociedade civil em que as leis da natureza não perdem vigência. Em consequência, consentir em dar poder absoluto a uma autoridade implicaria outorgar o que não se tem e o governo resultante não poderia ser legítimo.

Os ideais que o liberalismo difundiu incluíram as liberdades civis: liberdade de pensamento, de expressão, de associação, a segurança da propriedade e o controle das instituições políticas mediante uma opinião pública informada. Esses fins deveriam realizar-se praticamente mediante a adoção de formas de governo constitucional que incorporaram como regras a atuação do governo dentro dos limites fixados pela lei. Tal fato não poderia ser diferente, porque o liberalismo é um sistema que fundamenta o direito à propriedade como um direito instrumental e a autoconservação da espécie humana tem um dever para com este direito. Assim:

*la doctrina racionalista de los derechos naturales, que plante a la centralidad del individuo y, consecuentemente, del derecho subjetivo, y cuyo carácter contractualista a través del pensamiento de John Locke, constituye el sustrato teórico a partir del cual se desarrolló el liberalismo, como movimiento de ideas y político*¹⁸ (SABINE, 1994, p. 59).

Em conformidade com as ideias de Sabine, os representantes mais clássicos são Locke, Montesquie, Kant, Constant, Stuart Mill e Tocqueville. O liberalismo se manifestou primeiramente na Europa Ocidental – destacando-se na Inglaterra –, e nos Estados Unidos, gerando suas principais consequências práticas no século XIX e representando, durante todo o

¹⁸ “a doutrina nacionalista dos direitos naturais, que fundamente a centralidade do indivíduo e, consequentemente, do direito subjetivo, e cujo caráter contratual através do pensamento de John Locke, consiste o substrato teórico a partir do qual se desenvolveu o liberalismo, como movimento de ideias e político” (tradução nossa).

século XX, uma das mais influentes correntes de pensamento político. Seus ideais foram expostos em grandes manifestos políticos, como a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a declaração de direitos francesa (1789). A declaração de 1776 afirma pela primeira vez uma série de direitos humanos que o Estado deveria reconhecer e assegurar e que não se fundam em uma concessão do poder, como ocorreu com anteriores declarações (o *Bill of Right*, de 1689, o *Habeas Corpus*, de 1679 ou a *Petition of Right*, de 1627, por exemplo). A legitimidade da declaração se apoia na existência de direitos naturais prévios às relações sociais, políticas e jurídicas, inerentes a todo homem e, no pacto social que fundam às sociedades políticas, cuja existência se subordina aos direitos inalienáveis e inerentes ao homem.

De acordo com a tradição liberal, Hayek (1979) retoma os pensamentos sobre os direitos negativos e positivos. No centro de sua crítica se encontra o conceito de “justiça social”, enquanto é sobre este conceito que se constrói a demanda por direitos de natureza econômica e social. Em *Justicia, Legislación y Libertad* (1979), ele definirá o direito-crédito como aquele que “*corresponde a todo ser humano de recibir determinados beneficios, sin que se especifique sobre quién ha de recaer la obligación de proporcionarlos y cómo deberá realizarse tal función*”¹⁹ (HAYEK, 1979, p. 32). Porém, pela lógica dos direitos subjetivos, é necessário que exista um alguém que seja obrigado a satisfazer esses direitos, esse alguém, assinala, não pode ser a sociedade “*es que la «sociedade» no puede pensar, actuar, valorar o «tratar» a nadie de una manera específica*”²⁰ (HAYEK, 1979, p. 33). A sociedade se rege pela ordem do mercado, isto é, a ordem produzida pelo mútuo ajuste no mercado das individuais economias; trata-se de uma ordem espontânea na qual as pessoas submetem sua conduta às normas relativas à propriedade:

*“Social” justice (or sometimes “economic” justice) came to be regarded as an attribute which the “actions” of society, or the treatment of individuals and groups be society, ought to possess. As primitive thinking usual does when first noting some regular processes, the results of the spontaneous ordering of the market were interpreted as if some thinking being deliberate directed them, or as if the particular benefits or harm different persons derived from them were determined by deliberate acts of will, and could therefore be guided by moral rules. This conception of “social” justice is thus a direct consequence of that anthropomorphism or personification by which naive thinking tries to account for all self-ordering processes.*²¹ (HAYEK, 1976, p. 62-63).

¹⁹ “corresponde a todo ser humano receber determinados benefícios, sem que se especifique sobre quem há de recair a obrigação de proporcionar-lhes e como devera realizar-se tal função” (tradução nossa).

²⁰ “a sociedade não pode pensar, agir, valorizar ou tratar ninguém de maneira específica” (tradução nossa).

²¹ Justiça “social” (ou, às vezes, justiça “econômica”) foi considerada como um atributo que as “ações” da sociedade, ou o tratamento de indivíduos e grupos pela sociedade, deveriam possuir. Como faz o pensamento primitivo quando constata pela primeira vez alguns processos regulares, os resultados da regulação espontânea

A respeito da síntese dos direitos individuais e liberdade, a sentença é uma: “*cuando el Estado aspira a emprender importantes funciones adicionales, encontrará que sólo puede hacerlo por coerción, y tanto la libertad como la democracia serán destruidas*”.²² (HAYEK, 1979, p. 35). As opções do Estado se reduzem a uma dualidade: Estado mínimo e democrático ou totalitarismo.

É evidente que, consoante com a visão neoliberal, faz ênfase à individualidade, a qual, através da racionalidade e da preeminência dos interesses individuais contra os coletivos, forja pessoas narcisistas, que consideram que o importante é o bem-estar pessoal em detrimento do bem-estar coletivo ou social.

Entendemos que esta explicação liberal e neoliberal é necessária para entender como as ideias sobre os direitos civis foram historicamente teorizando-se. Tal como afirma T.H. Marshall em (1992, p. 55), “*sin violentar demasiado la precisión histórica podemos asignar un siglo al periodo formativo de cada clase de derechos: los derechos civiles, al siglo XVIII; los derechos políticos, al siglo XIX; y los derechos sociales, al siglo XX*”²³

A classificação mais usada atualmente distingue entre direitos de primeira geração: os direitos civis e políticos, e direitos de segunda geração: direitos econômicos, sociais e culturais, acrescentando-se, nos últimos tempos, uma terceira geração: os direitos dos povos ou de solidariedade²⁴, proposta por Karel Vasak, do Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo, no ano de 1979.

A educação primária e a secundária são um direito humano de segunda geração, cujo objetivo pertence à esfera do Estado. De acordo com as Nações Unidas²⁵, a educação faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais e sua responsabilidade corresponde ao Estado. É válido questionar o que é o Estado e que tipo de Estado garante melhor esse objetivo.

Precisamente, Pierre Bourdieu, um dos teóricos contemporâneos mais importantes nas distintas áreas das ciências sociais, por meio de suas obras, aproxima-nos das respostas

do mercado foram interpretados como se algum ser pensante os tivesse planejado deliberadamente, ou como se os benefícios particulares ou os prejuízos de diversas pessoas, decorrentes daqueles, fossem determinados por atos de vontade e poderiam, portanto, ser guiados por regras morais. Esta concepção de justiça "social" é, assim, uma consequência desse antropomorfismo – ou personificação – pelo qual o pensamento natural tenta dar conta de todos os processos intrinsecamente ordenados (tradução nossa).

²² “quando o Estado aspira a empreender importantes funções adicionais, encontrará que apenas pode fazê-lo por coerção, e tanto a liberdade como a democracia serão destruídas” (tradução nossa).

²³ “sem violentar a precisão histórica, podemos assinalar um século ao período formativo de cada classe de direitos: os direitos civis ao século XVIII; os direitos políticos ao século XIX; e os direitos sociais ao século XX” (tradução nossa).

²⁴ Disponível em: <<http://historico.juridicas.umam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>> Acesso em: 22 abr. 2015.

²⁵ Disponível em: <<http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>> Acesso em: 22 abr. 2015.

referentes às perguntas anteriormente formuladas, convergindo na superação dos dualismos da sociologia (objetivismo versus subjetivismo, estrutura versus agência, qualitativo versus quantitativo etc.)

Bourdieu institui três categorias de análise como ferramentas para pensar a produção e a reprodução do sentido das práticas sociais que permitem comparar e aplicar às diversas sociedades, embora suas teorizações tenham surgido principalmente à luz do estudo da sociedade francesa. Estas categorias são o **habitus**, **os campos sociais** e **o capital**. Entretanto esta tríade não pode ser entendida se não consideramos o espaço social.

O espaço social global é a sociedade, constituída por campos que se cruzam, integrando-a. É um “*conjunto de posiciones distintas y coexistentes, externas unas a otras, definidas en relación unas de otras por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad, de vecindad o de alejamiento y asimismo por relaciones de orden*”²⁶ (BOURDIEU, 1997, p. 78), entendida como uma distância social que ordena e hierarquiza. É uma “*realidad intangible, que no se puede mostrar ni tocar con el dedo, y que organiza las prácticas y las representaciones dos agentes*”²⁷ (BOURDIEU, 1997, p. 42). Neste sentido, a posição que ocupa um ator social no espaço é congruente com sua visão de mundo, com as distintas representações que pode fazer de sua própria realidade, assim como as de outros agentes.

O **habitus** é o corpo socializado; está constituído por um sistema de disposições, atitudes ou inclinações adquiridas, duradouras e transferíveis que geram e classificam ações, percepções, sentimentos e pensamentos nos agentes sociais de uma certa maneira, geralmente escapando à consciência e à vontade. Estas disposições são incorporadas ou interiorizadas pelos indivíduos desde a sua infância, mediante um processo de socialização multiforme e prolongada. Neste último sentido, **habitus** é “*historia hecha cuerpo*”²⁸ (TÉLLEZ IREGUI, 2002, p. 93).

Entende-se que **habitus** é a subjetividade socializada e, por sua vez, a interiorização da exterioridade, ou seja, a interiorização da posição social do agente em sua vida cotidiana (e, portanto, a composição de seus capitais): é o “*principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida*

²⁶ “conjunto de posições distintas e coexistentes, externas umas às outras, definidas em relação umas às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e assim mesmo por relações de ordem” (tradução nossa).

²⁷ “realidade intangível que não se pode mostrar nem tocar com o dedo, e que organiza as práticas e as representações dos agentes” (tradução nossa).

²⁸ “história feita corpo” (tradução nossa).

unitario, es un conjunto unitario de elección de personas, bienes y prácticas"²⁹ (BOURDIEU, 1997, 52). Daí a ênfase dada por Bourdieu sobre a ideia dos corpos estruturados:

*Si el campo es el marco, el habitus es el efecto do marco, su interiorización: ...es un cuerpo socializado, un cuerpo estructurado, un cuerpo que se ha incorporado a las estructuras immanentes de un mundo o de un sector particular de este mundo, de un campo, y que estructura a la percepción de este mundo y también la acción en este mundo*³⁰ (BOURDIEU, 1997, p. 53).

Neste sentido, são tão importantes as preferências e os gostos dos agentes (atividades esportivas, preferências culinárias, bebidas alcoólicas etc.) como as formas de realizá-los, os limites sociais do permitido e do não permitido, do que é esteticamente aceito e do que não é. A terceira categoria importante para entender o funcionamento dos outros conceitos é a ideia dos campos sociais. Eles se definem como espaços sociais estruturados de posições ou postos hierarquizados, quer dizer, como sistemas de posições onde todos os agentes sociais se encontram inter-relacionados de maneira durável e dinâmica (TÉLLEZ IREGUI, 2002). As relações entre os participantes de um campo social podem ser consensuais, porém, em geral, têm um caráter conflituoso e antagonico, que tem origem no uso e na distribuição das formas de capital (bens materiais ou simbólicos) específicas que circulam nos campos. O potencial de competência e conflito dos campos sociais são os cenários de luta distribuídos no espaço social por seus tipos diferenciais de capital, que se impõem aos agentes individuais e contribuem para conservar ou transformar a estrutura social (BOURDIEU, 1989). São lugares de produção, consumo e reprodução de representações do mundo dos agentes.

*Se puede describir al campo social como un espacio multidimensional de posiciones tales que toda posición actual puede ser definida en función de un sistema multidimensional de coordenadas cuyos valores corresponden a los valores de las diferentes variables pertinentes: donde los agentes se distribuyen así, en la primera dimensión, según el volumen global de capital que ellos poseen y, en la segunda, según la composición de su capital. Es decir, según los pesos relativos de las diferentes especies en el conjunto de sus posesiones*³¹ (BOURDIEU, 1977, p. 73).

²⁹ “princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unitário, é um conjunto unitário de eleição de pessoas, bens e práticas” (tradução nossa).

³⁰ Se o campo é o marco, o habitus é o efeito do marco, sua interiorização: ... é um corpo socializado, um corpo estruturado, um corpo que se incorporou às estruturas imanentes de um mundo ou de um setor particular deste mundo, de um campo, e que estrutura a percepção deste mundo e também a ação neste mundo (tradução nossa).

³¹ Pode-se descrever o campo social como um espaço multidimensional de posições tais que toda posição pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes: onde os agentes se distribuem assim, na primeira dimensão, segundo o volume global de capital que eles possuem e, na segunda, de acordo com a composição de seu capital. Quer dizer, segundo os pesos relativos das diferentes espécies nos conjuntos de suas possessões (tradução nossa).

Existem diferentes tipos de campos para os agentes: o campo científico, o acadêmico, o religioso, o literário etc., e cada campo desenvolve suas espécies congruentes de capital. Assim, cada campo tem sua própria lógica e sua própria hierarquia, onde o agente deve disputar seu lugar segundo as regras do jogo. Os grupos de agentes que dominam um capital dominam também o campo desse mesmo capital e, ao reproduzirem-se biologicamente, estão efetuando uma reprodução social de seus domínios. Neste sentido, os espaços sociais, além de separar os agentes segundo as cotas de poder acumuladas, agrupam uma quantidade de agentes com estilos de vida similares, por terem as mesmas propriedades objetivas e as mesmas disposições de hábitos. É justamente esta localização dos agentes por meio de campos de domínio no espaço social (pessoas com as mesmas cotas de poder, como dinheiro, círculos sociais, níveis de escolaridade etc.) que explica por que pessoas de diferentes posições sociais não poderiam encontrar-se em um ponto do espaço social; e, se por acaso se encontrassem, no se entenderiam. Os temas de comunicação, a eleição dos lugares de socialização, as preferências por uma atividade esportiva, um tipo de música ou de filme estão marcados pela distância social que não permite que se juntem pessoas de diferentes marcos culturais – limites sociais. Por outro lado, a proximidade no espaço social define grupos concretos que não necessariamente constituem uma classe social mobilizada, porém que poderiam explicar como funciona, por exemplo, o mercado do matrimônio. Assim:

la proximidad en el espacio social predispone al acercamiento: las personas inscritas en un sector restringido del espacio estarán a la vez más próximas (por sus propiedades y sus disposiciones, sus gustos y aficiones) y más inclinadas al acercamiento; también resultará más fácil acercarlas, movilizarlas³² (BOURDIEU, 2012, 45).

O conceito final no esquema de Bourdieu é o capital, definido como um recurso para posicionar-se no mundo, que permite ao ator social localizar-se em um plano de hierarquias e posições de menor desigualdade em relação a agentes mais próximos na escala social.

Representa un poder sobre el campo (en un momento dado) y más precisamente, sobre el producto acumulado do trabajo anterior (en particular, sobre el conjunto de los instrumentos de producción) y por tanto de los mecanismos que aseguran tendencialmente la producción de una categoría particular de bienes, y gracias a ello, a un conjunto de ingresos y beneficios³³ (BOURDIEU, 1979, 25).

³² a proximidade no espaço social predispõe a aproximação: as pessoas inscritas no setor restrito do espaço estarão, por sua vez, mais próximas (por suas propriedades e suas disposições, seus gostos e preferências) e mais inclinadas à aproximação; também resultará mais fácil aproximá-las, mobilizá-las (tradução nossa).

³³ Representa um poder sobre o campo (em um momento dado) e mais precisamente, sobre o produto acumulado do trabalho anterior (em particular, sobre o conjunto dos instrumentos de produção) e, portanto, dos mecanismos que asseguram tendencialmente a produção de uma categoria particular de bens, e graças a isso, a um conjunto de ingressos e benefícios (tradução nossa).

Cada agente é estrutura e volume de capital corporizado e o capital é herdado e adquirido (BOURDIEU, 1997). A partir desses princípios de diferenciação, os agentes sociais definem suas posturas políticas, seus gostos, desejos e preferências de consumo (musical, literário, cinematográfico, mascotes, passatempos etc.) e elegem, ademais, suas amizades e profissões.

As principais espécies de capital são o capital econômico, o social, o cultural e o simbólico. O capital econômico se define pelos bens materiais de produção e de consumo dos agentes. Pode-se visualizar nos bens patrimoniais que os pais acumulam e deixam a herança para seus filhos como um recurso que os empodera e os distingue das pessoas de sua geração, e os fazem competir por um lugar de renome na escala social. A transferência deste tipo de capital de uma geração a outra demonstra o caráter histórico e mutável da estrutura social. Porém, por sua vez, deixa abertas as possibilidades aos agentes tanto de conservar a estrutura, como de modificá-la.

O capital cultural se mede a partir das habilidades e conhecimentos especializados que conferem poder por meio do diploma. O diploma é um tipo de capital cultural institucionalizado pelo Estado que, por meio de rituais de consagração, separa os mais qualificados dos menos, e por isso legitima seus papéis de dominação (BOURDIEU, 1997). Os demais tipos de capital cultural são o objetivado – posse e uso de bens culturais como quadros, máquinas, pinturas, livros etc. – e o incorporado – hábitos, percepções e gostos moldados pelos níveis de escolaridade (BOURDIEU, 1979). O capital social constitui as redes de contatos duráveis que permitem que os agentes escalem posições mais convenientes no espaço social, por exemplo, os círculos sociais aos quais pertencem os agentes. E, finalmente, o simbólico é o tipo de capital que tem a capacidade de converter um capital em outro, por exemplo, a honra e o prestígio social. Esses tipos de capital podem ser herdados ou adquiridos individualmente.

O funcionamento desses capitais varia segundo as particularidades das culturas e as estruturas sociais. Em algumas sociedades, a conciliação do capital cultural com o capital econômico pode transformar-se em capital simbólico para configurar a hegemonia de um grupo sobre outro. Entretanto pode haver sociedades em que o poder não se detém pela via das riquezas materiais ou do conhecimento, mas sim a partir da honra e do prestígio social que devêm de campos mais específicos, como o campo do capital religioso ou político. Assim mesmo, também há sociedades que funcionam com todos os tipos de capital, por sua vez.

Destarte, a teoria de Bourdieu é tanto uma filosofia da ciência dedicada a revelar as relações objetivas que dão forma e sustentam a vida social, como uma filosofia de ação que

leva em consideração as disposições dos agentes, assim como as situações estruturadas nas que atuam. Esta filosofia de ação se condensa nos conceitos chave de **habitus**, campo e capital, e se define pela relação de via de mão dupla entre as estruturas objetivas dos campos sociais e as estruturas incorporadas do **habitus**. A pedra angular do pensamento de Bourdieu está composta por esta relação de duplo sentido entre as estruturas objetivas e as estruturas incorporadas, onde espaços sociais são cenários de produção e reprodução de práticas e discursos.

De fato, desde a publicação de *Les Heritiers*, em 1962, Bourdieu demonstra, a partir de estatísticas e estudos de campo, que as instituições de educação, longe de afiançar os princípios de democracia e oferecer possibilidades de igualdade, beneficiam àqueles indivíduos que pertencem a setores socioculturais privilegiados. Desse modo, reproduzem-se desigualdades sociais que se consideram como naturais e irreversíveis.

Para Bourdieu, o Estado tem o monopólio legítimo da violência física, a partir da definição de Weber (1993), e “*simbólica*”. A violência simbólica explica a dominação em sociedades de classes: dominação do colonizador sobre o colonizado, do homem sobre a mulher, da escola sobre o estudante, do mundo rural sobre o mundo urbano etc. Os dominados pensam com categorias mentais herdadas dos dominantes, por exemplo, inteligente/ignorante, civilizado/selvagem.

Na obra *Sobre O Estado* (2014), estão agrupados em uma edição crítica os cursos que Pierre Bourdieu, no Collège de France, iniciou sobre o tema do Estado, durante os anos 1989-1990, 1990-1991 e 1991-1992. Por sua natureza, como conjunto de lições diante de um público, esta obra é mais que uma reflexão sobre o tema do Estado. Em efeito, abundam nela digressões sobre a sociologia como o saber, a função social e a ética do sociólogo, as relações entre sociologia e história e o que Bourdieu pensa de outros autores, apresentado com frequência em forma peremptória, trata-se do marxismo em geral ou de alguns de seus autores mais eminentes como Antonio Gramsci, a quem nos referiremos mais adiante.

O ponto de partida de Bourdieu é pensar o Estado como um objeto impensável, como o ponto de vista, de todos os pontos de vista, que permanece invisível aos olhos de todas as pessoas. O Estado é uma espécie de fetiche ou “realidade ilusória”, objeto fantasmagórico que determina os marcos mentais e afetivos com os quais percebemos o mundo social, o apreendemos e não nos localizamos. Nas palavras do autor: “O Estado é um princípio de ortodoxia sobre o consenso, sobre o sentido do consenso do mundo”. (2014, p. 25) Esta ideia, essencial em sua perspectiva, é da maior relevância porque nos

permite conceber o Estado não simplesmente como um aparelho, como uma coisa, mas sim como uma relação social, como matriz de todas as relações sociais, tanto materiais como simbólicas.

Bourdieu afirma: [...] “‘*el Estado hace esto*’, ‘*el Estado hace lo otro*’. *Podría citarles kilómetros de textos con la palabra ‘Estado’ como sujeto de acciones, de oraciones. Se trata de una ficción muy peligrosa que nos impide pensar el Estado.*”³⁴ (BOURDIEU, 1997, p. 39). Na citação, há uma primeira advertência, por parte de Bourdieu, a respeito do perigo de apresentar o Estado sob apenas um conceito, uma ideia. O Estado é colocado entre aspas como dizendo: tratemos primeiro de outras coisas periféricas ao Estado, busquemos falar das lutas de poder, papéis da autoridade, da subordinação de funções, de dominação etc. De fato, ao revisar seus escritos, percebemos claramente que o Estado, o qual Bourdieu se preocupa, abarca desde as ciências sociais, a teoria política, a filosofia e vem agitar as águas calmas nas quais desenvolve a investigação em ciências sociais, em filosofia e teoria política em torno desta figura – o poder, a administração e a dominação –, pois situa o “Estado” como um conceito, uma ideia. O Estado é colocado entre aspas.

Ao longo dos três cursos que compõem o livro (1989-1990, 1990-1991 e 1991-1992), Bourdieu revisa, de maneira crítica, o trabalho de vários autores, entre os quais se destacam Durkheim, Marx, Weber, Parsons, Elias e Moore, problematizando suas definições e as caracterizações realizadas em torno do Estado. Mediante a utilização de exemplos como a análise do papel dos juristas em constituição do Estado, o mercado de subsistência, a educação, a aparição de problemas públicos e a administração, Bourdieu sinaliza, uma vez mais, a importância de que toda geração de teoria deve estar sempre relacionada com aquelas dimensões práticas desdobradas no campo social. A prática de Estado que Bourdieu exemplifica de maneira notável nos indica, ademais, a forma de conceber a sociologia como uma disciplina com métodos e procedimentos de verificação dos dados que ela produz. Assim, a abstração por si só e a abstração *in extremo* formariam parte de um obstáculo para o desenvolvimento das ciências sociais.

[...] à guisa de síntese provisória diria que, na medida em que é um princípio de ortodoxia, de sentido sobre o sentido do mundo... o Estado cumpre, parece-me, certas funções que a tradição marxista lhe imputa. Ou seja, é como ortodoxia, como ficção coletiva, como uma ilusão bem fundamentada – retomo a definição que Durkheim aplicava à religião –, pois o Estado pode cumprir as suas funções de conservação social, de conservação das condições da acumulação do capital, o que dizem certos marxistas contemporâneos. (BOURDIEU, 2014, p. 34)

³⁴ “O Estado faz isso, o Estado faz aquilo. Poderia citar quilômetros de textos com a palavra “Estado” como sujeito de ações, de orações. Se trata de uma ficção muito perigosa que nos impede de pensar o Estado” (tradução nossa).

Concebidos esses termos, o que caracteriza o Estado é a retórica e a teatralização do oficial e do universal, que institui o público, o oficial e o universal, por oposição ao privado e ao particular. Como se pode observar, o Estado não detém simplesmente o monopólio do uso legítimo da coerção, segundo a clássica definição de Max Weber, mas sim, e sobretudo, o monopólio da coerção simbólica. Referindo-se à tradição marxista, Bourdieu (2014, 32) afirma que ela:

[...] não levanta o problema da existência do Estado, e o resolve pela definição das funções que ele preenche; de Marx a Gramsci e Althusser... todos sempre insistem em caracterizar o Estado pelo que ele faz e pelas pessoas para as quais ele faz, mas sem se interrogar sobre as próprias estruturas dos mecanismos que supostamente produzem aquilo que o fundamenta. Evidentemente é possível insistir mais sobre as funções econômicas do Estado ou sobre suas funções ideológicas; fala-se de “hegemonia” (Gramsci) [...] (grifo do autor).

Como se observa, o trabalho de Bourdieu consiste em tomar alguns autores que considera afins e chave para ir mais além. Isso é claro nos casos de Norbert Elías e Charles Tille, com os quais concorda com suas visões do Estado como associação para o crime organizado, porém os quais recriam desconhecendo a importância da dominação simbólica como pedra de toque da dominação estatal. Vale a pena ressaltar que a forma de construção de suas ideias, mediante a apresentação e o cotejo com os autores considerados básicos no *corpus* sobre a teoria e a história do Estado, faz dessas lições um material de grande utilidade.

Os três cursos que compõem o livro apresentam um fio condutor que é claro ao desmontar as aproximações essencialistas sobre o Estado. Para isso, apresenta uma linha de trabalho composta por três momentos. O primeiro momento corresponde ao curso que Bourdieu desenvolveu entre 1989 e 1990, onde coloca as bases das desfiguras da ideia do Estado como uma entidade e começa a complementar, embora trate de corrigir, a concepção weberiana do Estado, assinalando que o Estado É o monopólio da violência física e **simbólica** (BOURDIEU, 2014) – violência esta que, inclusive, é legitimada. Porém esta aproximação do Estado, estabelecida por Bourdieu, situa-nos em uma perpetuação da aproximação marxista, posto que, do mesmo modo que Marx, apenas alguns poderiam, ou melhor, teriam a capacidade de exercer dita violência: os dominantes. Tal legitimação constitui um processo e uso de certas táticas ao interior do metacampo que constituiria o Estado: retórica oficial, difusão do público e do privado e das relações dos agentes estatais.

O segundo momento corresponde ao curso de 1990 e 1991, quando analisa algumas das teorias do Estado e sua perpetuação nas leituras modernas. Assim, nos trabalhos de Elías,

Weber, Tille, Corrigan e Saeer, Bourdieu tenta organizar a gênese do Estado desde uma perspectiva teórica e analisar os mecanismos de concentração dos diversos capitais, econômico e cultural, por exemplo, mediante a análise do funcionamento da milícia, ou contrato e a ordem social, considerando não só o Estado como aquela ideia que tem o monopólio de exercer violência simbólica e física de maneira legítima, mas também, como construtor da realidade, a adesão social e as formas de forçar o espaço social no qual se encontram expostos os agentes. O autor conclui, ademais, que o devenir do Estado moderno foi ambíguo nas formas de constituir, de concentrar e de administrar o poder.

O terceiro momento corresponde ao curso de 1991 e 1992, no qual Bourdieu tenta elaborar um modelo da origem da ideia de Estado, analisando, bastante detalhadamente, a ideia do Estado dinástico à razão de Estado moderno, em que a tese fundamental, que Bourdieu busca mostrar, associa-se ao trânsito para uma centralização do poder em um único campo social, com uma multiplicidade de agentes. Por exemplo, mostra-nos o trânsito da concentração do poder em uma única pessoa, o rei, a um poder que se divide entre um conjunto de agentes dentro do que denomina um campo de poder. Assim, a emergência dos juristas como figura do público e de uma série de instituições que produzem e reproduzem gestão do público, constituem um [...] “*un número de formas sociales y de representaciones explícitamente constituidas como universales*”³⁵ (BOURDIEU, 2014, p. 467).

Bourdieu tenta dar um passo mais adiante em sua análise do desenvolvimento do Estado, já que almeja identificar quem foram seus principais produtores ou fabricantes do Estado, como ente invisível e todo-poderoso. A seu ver, foram os juristas, a corporação dos letrados, inventores do oficial e do universal. Tais atores teorizaram e formalizaram na prática o monopólio que o Estado arroga para si como representante do interesse geral. Segundo o autor, o Estado é uma ficção de direito produzida pelos juristas que se produziram enquanto juristas, produzindo o Estado (BOURDIEU, 2014). Como se pode observar, para Bourdieu, o essencial do Estado é ser um aparelho institucional, quer dizer, uma burocracia, que articula o mundo das relações sociais e o das representações das relações sociais. Desse modo, o Estado é uma ficção jurídica, contudo totalmente operativa, tanto na dimensão material, como na dimensão simbólica da vida social.

No anexo *Situação do curso sobre o Estado*, na obra de Bourdieu, os editores assinalaram que: “a noção do Estado remete ao que, na França, é consubstancialmente associado ao Estado, e mais especificamente ao serviço burocrático, a saber as noções de

³⁵ [...] “um número de formas sociais e representações explicitamente constituídas como universais” (tradução nossa).

“serviço público” e de “bem público”, de “interesse público” e de “desinteresse”. (BOURDIEU, 2014).

Os argumentos sobre a violência simbólica, a conformação do campo burocrático, a problematização do público e, fundamentalmente, a construção dos problemas públicos, cujo cenário o Estado aparecem como um agente interventor desejável, na condição de que é o mesmo Estado que produziu uma série de discursos que o legitimam e inscrevem no mundo social.

No mesmo trecho antes citado, Bourdieu (2014, p. 491) diz: “a noção do Estado é mais frequentemente usada em *La Misère du Monde*”. Nesse livro foram ampliadas as posições públicas de Bourdieu a favor dos grevistas durante o movimento de dezembro de 1995 contra as reformas das aposentadorias. Ele analisa os efeitos das políticas neoliberais em termos que fazem eco as suas aulas “demolição da ideia do serviço público”, “retirada e demissão do Estado”, “desmantelamento da coisa pública”, e desvalorização da “dedicação obscura ao interesse coletivo” (BOURDIEU, 2014).

O autor concebe o Estado como campo, segundo sua definição de campo, como espaço de lutas e disputas, e esse ente (o Estado) acumula todos os chamados capitais (de força física, de força econômica, de força cultural e, em suma, de força simbólica). O reconhecimento da coerção simbólica é concentrado em todas essas formas de capital. Quer dizer, o Estado se constrói em disputas pela hegemonia. Enfim, convém advertir que a conceitualização do Estado deste autor se baseia, principalmente, na evolução do Estado francês desde a época medieval até a contemporaneidade. Nesta obra, ao menos, Bourdieu não analisa o Estado francês colonial.

Ainda que Bourdieu nunca tenha estado na América Latina – apenas atuou por videoconferências com a Universidad Nacional de México, Universidad de Buenos Aires, e Universidad de Chile, suas ideias sobre o estado são pertinentes para o contexto latino-americano. Como os Estados latino-americanos nascem a partir do colonialismo, é pertinente recordar a teoria da “colonialidade do poder” de Aníbal Quijano (2014) que explica a origem e o caráter colonial do padrão capitalista de poder mundial. Dentro desta teoria, o Estado é entendido como a forma universal de controle de autoridade coletiva (ou pública) – seus produtos e recursos – e o moderno Estado-Nação como sua variante hegemônica. Seguindo o pensamento argumentativo de Quijano, o poder é um fenômeno social e histórico constituído pela copresença permanente de três elementos: dominação, exploração e conflito. As relações de poder se formam no curso da luta pelo controle de cada âmbito de existência social, e a existência social em sua totalidade. A autoridade coletiva (e

seus instrumentos: sistema governamental, legal, financeiro e policial-militar) é um desses “âmbitos” em disputa no padrão capitalista de poder mundial. Acreditamos que são válidas algumas das observações de Bourdieu em relação ao Estado colonial latino-americano, em especial aquelas argumentações sobre a violência simbólica, a conformação do campo burocrático e a problematização do público. É evidente, como podem notar Quijano e Wallenstein, que a colonização se deu de modo diferente na região anglo americana em comparação à ibero americana:

[...] en el área iberoamericana, el hecho colonial consistió menos en una subordinación a la corona metropolitana que en una dominación de los europeos sobre los aborígenes. El en área angloamericana, en cambio, consistió casi exclusivamente en una subordinación política a la corona británica. En otras palabras, las colonias británicas se constituyeron inicialmente en cuanto sociedades de europeos fuera de Europa, mientras que las colonias ibéricas lo hicieron en cuanto sociedades de europeos y aborígenes. De ahí la profunda divergencia de su evolución histórica ulterior³⁶ (QUIJANO; WALLENSTEIN, 2012, p. 43).

Resulta interessante constatar o paralelo que Bourdieu e Gramsci estabelecem a respeito de conceitos que realizam em relação ao Estado. Conceitos tais como “dominação simbólica” e “hegemonia”; “campo de poder” e “sociedade civil”; “intelectual” e “intelectual orgânico”. Existe um diálogo teórico entre ambos os autores. Podemos revisar alguns aspectos comuns:

sería fácil enumerar los rasgos del estilo de vida de las clases dominadas que a través del sentimiento de incompetencia, de fracaso o de indignidad cultural, implican una forma de reconocimiento de los valores dominantes. Fue Gramsci quien dijo en alguna parte que el obrero tiene tendencia a trasladar a todos los ámbitos sus disposiciones de ejecutor³⁷ (BOURDIEU, 2012, p. 48).

[...]

Es como cuando hoy se me interroga sobre mis relaciones con Gramsci, en quien se encuentra, sin duda porque se me ha leído, muchas cosas que yo no he podido encontrar porque no lo había leído... (Lo más interesante en Gramsci, que efectivamente he leído muy recientemente, son los elementos que aporta para una sociología del hombre del aparato de partido y del campo de dirigentes comunistas

³⁶ na área latino-americana, o feito colonial consistiu menos em uma subordinação à coroa metropolitana que em uma dominação dos europeus sobre os aborígenes. Na área anglo-americana, por outro lado, consistiu quase exclusivamente em uma subordinação política à coroa britânica. Em outras palavras, as colônias britânicas se constituíram inicialmente enquanto sociedades de europeus fora da Europa, enquanto que as colônias ibéricas o fizeram enquanto sociedades de europeus e aborígenes. Daí a profunda divergência de sua evolução histórica (tradução nossa).

³⁷ seria fácil enumerar os traços do estilo de vida das classes dominadas que através do sentimento de incompetência e fracasso ou de indignidade cultural implicam uma forma de reconhecimento dos valores dominantes. Foi Gramsci quem disse em alguma parte que o obreiro tem tendência a trasladar a todos os âmbitos suas disposições de executor (tradução nossa).

*de su tiempo. Todo eso está muy lejos de la ideología del 'orgánico' por la que es más conocido*³⁸ (BOURDIEU, 1986, p. 27-28).

[...]

*Aquí hay una razón más para fundar el corporativismo del universal en un corporativismo conectado con la defensa del interés general bien entendido. Uno de los mayores obstáculos es (o era) el mito del 'intelectual orgánico', tan querido por Gramsci. Al reducir los intelectuales al rol de 'compañeros de viaje' del proletariado, este mito les impide emprender la defensa de sus propios intereses y emplear sus medios de lucha más eficaces en nombre de las causas universales*³⁹ (BOURDIEU, 1989, p. 109).

Pierre Bourdieu e Antonio Gramsci, como foi exposto, dialogam. O teórico de *a dominação simbólica* deve provavelmente travar uma discussão séria com o teórico de *a hegemonia*. E, entretanto, apenas encontramos referências superficiais de Gramsci nos escritos de Bourdieu. De fato, Bourdieu resgata de Gramsci o pensamento sobre a dominação cultural.

De Antonio Gramsci conhecemos quase todo seu pensamento político através de sua obra *Qauderni de cárcere* (1975), em que estuda as formas de dominação das sociedades modernas. Para entendê-la melhor, realizaremos um breve resumo de suas argumentações para compreender o lugar que ocupa o Estado.

Gramsci (ANO 1975 apud GRUPPI, 1978 p.12), considera “hegemonia” a forma de dominação social e a define como a forma em que a classe dominante submete a classe proletária. As classes dominantes exercem controle social a partir da economia e da política, todavia, para Gramsci, o controle social se exerce a partir da cultura. Além disso, “*la realización de la hegemonía significa la crítica real de una filosofía, la puesta en marcha de su dialéctica real dentro de la doctrina y la práctica política*”⁴⁰ (GRAMSCI, 1975, p. 464-465). Assim:

[...] es evidente que estos sacrificios y estos compromisos no pueden referirse a lo esencial, pues si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede no tener su fundamento en la función decisiva que el grupo

³⁸ [...] É como quando me perguntam sobre minhas relações com Gramsci, em quem se encontra, sem dúvida porque leu meus escritos, muitas coisas que não pude encontrar porque não o havia lido... (O mais interessante em Gramsci, que efetivamente li muito recentemente, é os elementos que apontam para uma sociologia do homem do aparelho partidário e do campo de dirigentes comunistas de seu tempo. Tudo isso está muito longe da ideologia do ‘orgânico’ pela qual é mais conhecido) (tradução nossa).

³⁹ Há aí uma razão a mais para fundar o corporativismo do universal em um corporativismo conectado com a defesa do interesse geral bem entendido. Um dos maiores obstáculos é (ou era) o mito do ‘intelectual orgânico’, tão querido por Gramsci. Ao reduzir os intelectuais ao papel de ‘companheiros de viagem’ do proletariado, este mito os impede de empreender a defesa de seus próprios interesses e empregar seus meios de luta mais eficazes em nome das causas universais (tradução nossa).

⁴⁰ “a realização da hegemonia da crítica real de uma filosofia, a execução de sua dialética real dentro da doutrina e a prática política” (tradução nossa).

*dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica*⁴¹ (GRAMSCI, 2003, p. 55)

Segundo Gramsci, a hegemonia se instala através do sistema educativo, das instituições religiosas e dos meios de comunicação. Já o momento da hegemonia se dá:

*donde se logra a la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, de un grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados. Esta es la fase más estrictamente política, que señala el neto pasaje de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas, [...] determinando además los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierva la lucha, no sobre un plano corporativo sino sobre un plano “universal” y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados*⁴² (GRAMSCI, 2003, p. 72).

Ou seja, a hegemonia se alcança em todos esses momentos de articulação estrutural do sistema de poder, para impor, por meio coercitivo, a força do Estado, através de todos os seus sistemas sociopolíticos, que permitem ao Estado permanecer uno e direcionado com objetivos preestabelecidos por meio de uma representação, de um imaginário coletivo, aceito por todos, orientados a um sistema político hegemônico.

Outro conceito-chave em Sociologia é a explicação que Gramsci faz do conceito **sociedade civil** e de **intelectual coletivo**. O reconhecimento da complexidade de sociedade e do Estado moderno é um ponto de partida fundamental para Gramsci, até o momento de identificar a verdadeira política revolucionária com a precisa compreensão do fenômeno estatal:

*El concepto de revolucionario y de internacionalista, en el sentido moderno de la palabra, es correlativo al concepto preciso de Estado y de clase: escasa comprensión del Estado significa escasa conciencia de clase (la) comprensión del Estado existe no solo **para el que** lo defiende, sino también **para el que** lo ataca para transformarlo*⁴³. (GRAMSCI, 1977, p. 31, grifo nosso).

⁴¹ é evidente que esses sacrifícios e esses compromissos não podem referir-se ao essencial, pois se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode não ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (tradução nossa).

⁴² onde se consegue a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam os limites da corporação, de um grupo puramente econômico e podem e devem se converter nos interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a nata passagem da estrutura à esfera das superestruturas complexas, [...] determinando, ademais, os fins econômicos e políticos, a unidade intelectual e moral, projetando todas as questões em torno as quais ferve a luta, não sobre um plano corporativo, mas sim sobre um plano “universal” e criando, assim, a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (tradução nossa).

⁴³ O conceito de revolucionário e de internacionalista, no sentido moderno da palavra, é correlativo ao conceito preciso de Estado e de classe: escassa compreensão do Estado significa escassa consciência de classe (a) compreensão do Estado existe não só para o que o defende, mas sim também para o que o ataca para transforma-

[...]

*En Oriente el Estado era todo, y la sociedad civil era primitiva y gelatinosa, en Occidente bajo el temblor del estado se evidenciaba una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado era solo una trinchera avanzada detrás de la cual se hallaba una robusta cadena de fortalezas y casamatas... Esto exigía un cuidadoso reconocimiento de carácter nacional. [...] En los estados más avanzados, donde la **sociedad civil** se ha convertido en una estructura muy compleja y resistente a las **irrupciones catastróficas** del elemento económico inmediato (crisis, depresiones, etc.) las superestructuras de la sociedad civil son como el sistema de las trincheras de la guerra moderna [...] se trata de estudiar con **profundidad** cuáles son los elementos de la sociedad civil que corresponden a los sistemas de defensa en la guerra de posiciones⁴⁴ (GRAMSCI, 1975, p. 57, grifo nosso).*

A hegemonia é conquistada, precisamente, em todos esses momentos de articulação estrutural do sistema de poder para impor a força do Estado, através de todos seus sistemas de integração e absorção sociopolíticos, que permitem ao Estado alcançar uma unidade e direção com fins predeterminados que formam parte de um imaginário social que dever ser aceito por todos, ao mesmo tempo em que é reproduzido como parte da direção filosófica e ideológica do sistema político-hegemônico.

Da mesma forma que Marx, Gramsci crê que a filosofia e a política estão reunidas nas ações de um sujeito social, coletivo, o **proletariado**:

*[...] mientras se proponga crear un sistema de alianzas de clase que le permita movilizar a la mayoría de la población trabajadora **contra el capitalismo y el Estado burgués**. La supremacía de un grupo social se manifiesta de dos maneras: como dominio y como dirección intelectual y moral. Un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tienden a 'liquidar' o a someter incluso con la fuerza armada y es dirigente de los grupos afines y apoyados⁴⁵ (GRAMSCI, 1975, p. 387, grifo nosso).*

Dessa forma, a sociedade civil é a sede da capacidade de “direção”, diferente da capacidade de “mandar”. Uma sociedade civil desenvolvida corresponde à maior gravitação do consenso. É, portanto, a base possível de uma autêntica “hegemonia” e permite a formação da “opinião pública”:

lo (tradução nossa).

⁴⁴ No Oriente o Estado era tudo, e a sociedade civil era primitiva e gelatinosa, no Ocidente, sob o temor do Estado, evidenciava-se uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era só uma trincheira avançada atrás da qual se encontrava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas... Isso exigia um cuidadoso reconhecimento de caráter nacional. [...] Nos estados mais avançados, onde a “sociedade civil” se converteu em uma estrutura muito complexa e resistente às “irrupções catastróficas” do elemento econômico imediato (crises, depressões etc.) as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras da guerra moderna [...] trata-se de estudar com “profundidade” quais são os elementos da sociedade civil que correspondem aos sistemas de defesa na guerra de posições (tradução nossa).

⁴⁵ [...] enquanto se proponha criar um sistema de alianças de classe que o permita mobilizar a maioria da população trabalhadora **contra o capitalismo e o Estado burguês**. A supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras, como domínio e como direção intelectual e moral. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tendem a ‘liquidar’ ou a submeter inclusive com a força armada e é dirigente dos grupos afins e apoiados (tradução nossa).

El Estado, cuando quiere iniciar una acción poco popular, crea preventivamente, la opinión pública adecuada, esto es, organiza y centraliza ciertos elementos de la sociedad civil [...] La opinión pública es el contenido político de la voluntad política pública que podría ser discordante: por eso existe la lucha por el monopolio de los órganos de la opinión pública; periódicos, partidos, parlamento, de modo que una sola fuerza modele la opinión y con ello la voluntad política nacional, convirtiendo a los disidentes en un polvillo individual e inorgánico⁴⁶ (GRAMSCI, 1975, p. 196).

Gramsci introduz a noção do Estado a qual nos leva não só ao sentido jurídico, mas também político: o Estado deveria ser absorvido pela sociedade civil, enquanto é expressão de domínio de classe:

[...] es preciso hacer constar que en la noción general del Estado entran elementos que deben ser referidos a la noción de sociedad civil (se podría señalar al respecto que Estado = sociedad política + sociedad civil, vale decir hegemonía revestida de coerción.) En una doctrina del Estado que conciba a éste como pasible de agotamiento parcial y de disolución en la sociedad regulada, el argumento es fundamental. El elemento Estado-coerción se puede considerar agotado a medida que se afirman elementos cada vez más conspicuos de sociedad regulada (o Estado ético o sociedad civil)⁴⁷ (GRAMSCI, 1975, p. 165).

O objetivo da revolução é transformar as instituições e as relações sociais. Além disso, a **revolução** deve ser uma grande reforma, porque ela tem que ser intelectual e, para tanto, é necessário anular a cultura hegemônica. Portanto, toda revolução, para se materializar, necessita de condições subjetivas e objetivas. Quando os atores sociais reconhecem os problemas comuns e se põem de acordo para a solução dos problemas, estão sendo criadas as condições subjetivas para a revolução. As condições objetivas, por sua vez, são providas pelo sistema – capitalista (desemprego, miséria, atrasos do sistema). Gramsci entende a revolução como uma transformação fundamental impulsionada por iniciativa popular. Contudo se ocupa de outro caminho para a solução das crises orgânicas ou de hegemonia: a “revolução passiva”. Este termo é aplicado a um processo de transformação social, “impulsionado para cima”, na forma de “*modificaciones moleculares que, en realidad, modifican progresivamente la*

⁴⁶ O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente, a opinião pública adequada, isto é, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil [...] A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública que poderia ser discordante: por isso existe a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública; jornais, partidos, parlamento, de modo que uma só força modele a opinião e com isso a vontade política nacional, convertendo aos dissidentes em uma poeira individual e inorgânica (*tradução nossa*)

⁴⁷ [...] é preciso fazer constar que na noção geral do Estado entram elementos que devem ser referidos à noção de sociedade civil (poder-se-ia assinalar a respeito que Estado = sociedade política + sociedade civil, vale ressaltar hegemonia revestida de coerção). Em uma doutrina do Estado que o conceba como passível de esgotamento parcial e de dissolução na sociedade regulada, o argumento é fundamental. O elemento Estado-coerção se pode considerar esgotado à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (o Estado ético ou sociedade civil) (*tradução nossa*)

composición anterior de las fuerzas y se convierten, por tanto, en matrices de nuevas modificaciones”⁴⁸ (GRAMSCI, 1975, p. 68).

Ademais, para criar uma revolução, é necessário um sujeito revolucionário, e este sujeito revolucionário é um sujeito coletivo. Este sujeito coletivo – a classe trabalhadora – gera outra forma hegemônica que transforma a sociedade e, por sua vez, influencia e transforma o indivíduo – é o que Gramsci denomina **filosofia da práxis** (não se pode separar o ser do pensar, e o ser do fazer). A práxis é um território onde se une a ideia e a ação. Assim, a práxis revolucionária, propõe uma ideia de contra-poder, de modo que deve haver uma mudança na filosofia contra-hegemônica (ideia de classes submetidas).

Tradicionalmente, o conceito de hegemonia se refere ao predomínio de um grupo, classe social, estado ou instituição. Gramsci utiliza este conceito para entender como as classes dominantes exercem este poder sobre a sociedade e aponta que a hegemonia é uma imposição de tipo cultural, de modo que a hegemonia se instrumentaliza por meio da educação, da religião e dos meios de comunicação, ao que Gramsci chama **sociedade civil**.

Tanto Gramsci como Bourdieu repudiaram as leis marxistas da história para desenvolver sofisticadas noções de luta de classes nas quais a cultura exercia um papel central. Ambos se centraram no que Gramsci chamou de *superestruturas* e Bourdieu denominou *campos de dominação cultural*. Ambos deixaram de lado a análise da economia propriamente dita para focar em seus efeitos, nos limites e oportunidades que criava para a mudança social. Seu interesse na dominação cultural os levou a estudar a relação dos intelectuais com a classe e a política.

Em suas origens, ambos provieram do mundo rural, ambos experimentaram um similar incômodo no marco universitário, embora, para Gramsci, isso significasse abandonar a universidade para dedicar sua vida ao jornalismo e à política, antes de ser brutalmente confinado na prisão pelo estado fascista. Bourdieu, por outro lado, faria da academia seu lar, galgando posições até chegar a ser professor no *Collège de France*, onde fez suas incursões na vida política. Apesar de terem se afastado do mundo rural em que haviam nascido, nenhum dos dois nunca perdeu contato com esse ambiente. A experiência dos dominados ou subalternos se converteu para ambos em uma preocupação perene.

Dadas as suas similares trajetórias sociais e interesses teóricos comuns, suas divergências fundamentais resultam ainda mais interessantes. Pode-se conjecturar que possuem bastantes ideias consoantes com os mais diferentes contextos históricos – ou campos

⁴⁸ “modificaciones moleculares que, na realidade, modificam progressivamente a composición anterior das folhas e se convertem, portanto, em matrizes de novas modificaciones” (tradução nossa).

políticos – em que atuaram. Gramsci seguiu, apesar de tudo, sendo um marxista, implicado nas questões do socialismo em uma época em que tal visão estava ainda muito presente na agenda política. Bourdieu, por outro lado, distanciou-se do marxismo, prefigurando o que chegaria a ser um mundo pós-socialista. Entretanto, ambos teóricos dialogam de maneira muito fluida sobre o interesse pela dominação cultural. Ambos brilharam na escola e com força de vontade avançaram a partir de seus povos pobres para centros metropolitanos, cada um com o apoio de professores dedicados.

Passar de um cenário rural à metrópole urbana, seja Turim seja Paris, foi desalentador. Os dois eram como um “peixe fora d’água” no novo ambiente das classes média e alta da universidade. Bourdieu escreve sobre seu *habitus* deslocado: “*el efecto durable de una muy fuerte discrepancia entre la alta consagración académica y el origen social bajo, en otras palabras un habitus escindido, plagado de tensiones y contradicciones*”⁴⁹ (BOURDIEU, 2004, p. 100).

Gramsci nunca terminou a universidade, porém se incorporou à política da classe obreira de Turim (na fábrica FIAT), que estava entrando em efervescência durante a Primeira Guerra Mundial, e começou a escrever para o jornal socialista *Avanti!* Bourdieu, por outro lado, deixou a universidade e depois de um ano lecionando em um instituto (*lecée*), foi requerido para o serviço nacional na Argélia, em 1955. Durante cinco anos permaneceria neste país devastado pela guerra, dirigindo trabalhos de campo após o fim de seu serviço militar, lecionando na universidade e representando em seus escritos a cultura e as lutas dos colonizados, tanto nas cidades como nos povos.

A partir da conexão com a classe trabalhadora, Gramsci refletiu sobre “as superestruturas do capitalismo avançado”, as quais incluem não só um Estado expandido, mas também as relações do Estado com a sociedade civil: “*no sólo justifican y mantienen su dominación sino que se gestionan para ganar el consentimiento activo de aquellos sobre los que gobiernan*”⁵⁰ (Gramsci, 1971, p. 245).

Gramsci e Bourdieu dividem uma formação social em âmbitos paralelos e homólogos: a economia, que gera classes sociais; o político-cultural, que dá lugar à dominação e à luta; e, para Gramsci, o militar, que fixa limites sobre as lutas. Segundo Gramsci, a economia serve para proporcionar as bases da formação de classes sociais: classe trabalhadora, campesinato, pequena burguesia e classe capitalista. A economia determina a força objetiva de cada classe,

⁴⁹ “O efeito durável de uma fortíssima discrepância entre a alta consagração acadêmica e a baixa origem social, em outras palavras um *habitus* rescindido, infestado de tensões e contradições” (tradução nossa).

⁵⁰ “não só justificam y mantêm sua dominação, mas também se tramitam para ganhar o consentimento ativo daqueles sobre os que governam” (tradução nossa).

assim como o estabelecimento de limites sobre as relações entre estas. Porém as lutas e alianças entre as classes são organizadas sobre o terreno da política e da ideologia, um terreno que tem sua própria lógica. A estrutura política, por exemplo, organiza as formas de representação das classes, em particular os partidos políticos. Cada ordem política também tem uma ideologia hegemônica, um sistema hegemônico de ideologias que proporcionam uma linguagem comum – um discurso – e umas visões normativas formadas pelos combatentes em luta. A luta de classes não é uma luta entre ideologias, mas sim uma luta sobre a interpretação e apropriação de um sistema ideológico singular.

De forma similar, Bourdieu constrói “campos” distinguindo campo econômico e campo cultural. Gramsci situa as classes na arena política onde seus interesses são forjados e organizados. Aqui encontramos partidos políticos, sindicatos, câmaras de comércio e demais organizações que representam os interesses das classes dadas em relação às outras, cada uma lutando para avançar em seus próprios e estreitos interesses corporativos. Duas classes – especificamente capital e trabalho – também tratam de chegar ao nível hegemônico e representar seus próprios interesses como interesses de todos. De forma paralela, Bourdieu se centra na forma em que o âmbito cultural oculta a estratificação de classe sob a qual se funda. A absorção das práticas da cultura dominante – e “legítima” – oculta os recursos culturais baseados nas classes sociais que permitem estas práticas. A apreciação da arte, da música e da literatura é possível somente com uma existência ociosa e uma riqueza cultural herdada, porém é apresentada como um atributo de indivíduos dotados de talento. Considera-se que estão na classe dominante porque estão dotados, e não que estão dotados porque estão na classe dominante. Todas as práticas culturais – desde a arte ao esporte, desde a literatura à comida, desde a música às férias – estão alinhadas a uma hierarquia que é homóloga à hierarquia de classes. As classes médias tratam de imitar as práticas culturais da classe dominante enquanto a classe trabalhadora outorga legitimidade por abstenção – a alta cultura não é para eles. Eles são impulsionados por exigências funcionais, adaptadas à necessidade material.

Se para Gramsci o campo cultural é um campo de luta de classes, para Bourdieu, a cultura dissipa a luta, pois esta tem lugar dentro de campos separados, ou dentro das classes dominantes, porém não é uma luta de classes. É uma luta pela classificação, pelos termos e formas de representação. Estas divergências entre as noções de política de Gramsci e Bourdieu nos obrigam a prestar atenção às diferenças entre dos terrenos de contestação muito diferentes: a sociedade civil e o campo do poder.

Gramsci divide o capitalismo em períodos temporais, não em função da evolução da base econômica (do capitalismo competitivo ao monopólico, ou do *laissez faire* ao capitalismo organizado etc.), mas em função do desenvolvimento da sociedade civil – associações, movimentos, organizações que não são parte da economia nem tampouco do Estado. Deste modo, faz referência à aparição de sindicatos, organizações religiosas, meios de comunicação, escolas, associações de voluntariado e partidos políticos, relativamente autônomos do Estado, entretanto, garantido e organizado por este. Gramsci também leva em consideração o sustento institucional da hegemonia, os órgãos concretos de produção hegemônica:

[...] *La escuela como función educativa positiva y los tribunales como función educativa represiva y negativa, son las actividades estatales más importantes en tal sentido. Pero en realidad, hacia el logro de dicho fin tienden una multiplicidad de otras iniciativas y actividades denominadas privadas, que forman el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes*⁵¹ (GRAMSCI, 1975, p. 161).

Gramsci destaca que a constituição dos aparelhos produtores de hegemonia atravessa a esfera estatal e privada, para se articular em um acionar disperso em sua forma, porém com um sentido unitário em seu conteúdo. Do mesmo modo o autor observa de forma pertinente que *“El Estado tiene y pide el consenso, pero también lo educa por medio de las asociaciones políticas y sindicales, que son sin embargo organismos privados, dejados a la iniciativa privada de la clase dirigente”*⁵² (GRAMSCI, 1975, p. 162).

Essas *“trincheras de la sociedad civil”*⁵³ (GRAMSCI, 1975) organizavam de forma efetiva o consentimento com a dominação, absorvendo a participação das classes subalternas, oferecendo um espaço para a atividade política, porém dentro dos limites definidos pelo capitalismo. Participar das eleições, trabalhar nos sindicatos, acudir à escola, frequentar a igreja ou ler os jornais tinha o efeito de reconduzir o dissenso para atividades no seio de organizações que competem pela atenção do Estado.

Houve consequências dramáticas, segundo Gramsci, para a ideia mesma de transformação social. Qualquer tentativa de tomar o poder estatal será repelida enquanto a sociedade civil permanecer intacta. Era mais necessário, em primeiro lugar, empreender a

⁵¹ “A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa, são as atividades estatais más importantes em tal sentido. Porém, na verdade, até alcançar o dito fim, tendem uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades denominadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes” (tradução nossa).

⁵² “O Estado tem e pede o consenso, porém também o educa por meio das associações políticas e sindicais, que são, entretanto organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente” (tradução nossa).

⁵³ “Trincheiras da sociedade civil” (tradução nossa).

longa e árdua marcha através das trincheiras da sociedade civil. Esta *guerra de posições* requeria a reconstrução da sociedade civil, rompendo os mil fios que a conectam ao Estado para voltar a colocá-la sob a direção do movimento revolucionário e, em particular, de seu partido, o Príncipe Moderno. A conquista do poder estatal, isto é, a *guerra de movimentos*, não seria mais que o ato culminante de um conflito muito extenso. Realizando uma leitura renovada, poderíamos dizer que Gramsci faz referência às décadas de lutas dos movimentos raciais nos Estados Unidos, França e África do Sul, a luta do Sindicato Solidariedade na Polônia (1980-1981). Não seriam esses momentos históricos uma “guerra de posições?”

Ainda que contenha elementos de uma *luta de classificações* (BOURDIEU, 1991), a ideia de uma guerra de posições no terreno da sociedade civil, levantando um desafio popular à ordem social, encontra pouca ressonância na teoria de Bourdieu. Estranhamente, em se tratando de um sociólogo, Bourdieu não tem noção alguma de sociedade civil. O que encontramos, na verdade, são líderes de organizações da sociedade civil – líderes de partido ou de sindicato, líderes intelectuais ou religiosos – que competem entre eles em um *campo de poder acima* da sociedade civil, empregando sua função representativa em favor de seus próprios interesses, de maneira mais ou menos desconhecida para seus seguidores (Bourdieu, 1991). Onde Gramsci enfatiza a luta de classes – embora sem excluir as lutas no seio das classes, especialmente da classe dominante –, Bourdieu, como vimos, põe o foco nas lutas de classificação, ou lutas no seio da classe dominante acerca das classificações dominantes. Do mesmo modo que na análise gramsciana o Estado coordena os elementos da sociedade civil, na de Bourdieu o Estado supervisiona as lutas de classificação através de seu monopólio em última instância dos meios de violência simbólica.

As lutas de classificação têm consequências para os dominados, porém não se veem afetadas por isso. Bourdieu não faz referência à sociedade civil. Para ele, há política no campo do poder, restringido as classes dominantes. Da mesma forma, para Weber (1993), a maioria se vê imersa em meio à dominação, manipulada por seus porta-vozes.

Como mencionamos anteriormente, Gramsci define hegemonia como uma forma de dominação em que “*The combination of force and consent reciprocally equilibrate, without force overly prevailing over consensus. In fact, the intention is always to ensure that force appears based on the consent of the majority*”.⁵⁴ (GRAMSCI, 2011, p. 64). Devemos

⁵⁴ “a combinação de forças e consentimento se equilibram reciprocamente, sem que a força predomine excessivamente sobre o consenso. De fato, a intenção é sempre assegurar que a força apareça baseada no consentimento da maioria” (tradução nossa).

distinguir entre hegemonia e ditadura ou despotismo, onde a coerção prevalece e é aplicada arbitrariamente sem normas reguladoras. A hegemonia é organizada na sociedade civil, porém também abarca o Estado: *“The state is the whole set of practical and theoretical activities with which the ruling class not only justifies and maintains its mastery, but succeeds in gaining the active consent of those over whom it governs”*⁵⁵ (GRAMSCI, 2011, p. 248).

O Estado em Bourdieu exerce essa violência simbólica na mente, criando estruturas mentais e formas de percepção e pensamento, ideias que também desenvolveu Antonio Gramsci. Por sua vez, a violência simbólica com a violência física e a violência econômica contribuem para que as desigualdades se reproduzam.

O grande aporte de Pierre Bourdieu, a nosso ver, é o imenso aporte que realiza para entender e explicar-nos como funcionam as desigualdades em sociedades complexas do capitalismo avançado. Por outro lado, os aportes dos conceitos de Estado e de hegemonia em Gramsci são de um indiscutível valor para refazer a democracia. Democracia é também refletir desde as práticas sociais, é assumir um compromisso social desde o político. Daí a importância dos “Conselhos de Fábricas”, pedra angular dos processos de formação e educação democrática dos trabalhadores. É pertinente questionar: onde e como se forma hoje, em valores cívicos e democráticos, a classe trabalhadora? Acaso não constatamos hoje uma erosão das formas corporativas de proteção laboral e social? Por meio dos informes da Organização Internacional do Trabalho, constatamos anualmente a diminuição dos trabalhadores sindicalizados, o que significa que observamos hoje outras formas de participação ou pertencimento que fazem com que os trabalhadores de todos os níveis – profissionais, técnicos e operários – fiquem suscetíveis às altas esferas do poder, ou mediatizados por instituições por meio das quais se canalizava antes do voto popular e direto.

Para Gramsci, a classe dirigente reforça seu poder material com formas muito diversas de dominação cultural e institucional, na tarefa de definir e programar a mudança social exigida pelos grupos sociais hegemônicos. De modo que, caso se queira cimentar uma hegemonia alternativa à dominante, é preciso propiciar uma guerra de posições cujo objetivo é subverter os valores estabelecidos e encaminhar a gente até um novo modelo social. Daí, a relação do intelectual vinculado à classe operária, com vínculo relacional desde a base social. O objetivo consiste na imaginação de uma nova cultura, não subalterna.

⁵⁵ “Estado é todo o conjunto de atividades práticas e teóricas com que a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas também que consegue fazê-lo com o consentimento ativo daqueles sobre os que governa” (tradução nossa).

Desde o ponto de vista da educação, Gramsci destaca a importância do intelectual que participa, na concepção do mundo e suscita novas formas de pensar. Gramsci pretende fazer da filosofia da práxis o expoente hegemônico de uma nova cultura mais cívica e democrática.

Ernesto Laclau, por su parte, afirma que:

*[...] en los hechos la noción de formación hegemónica debería tomar la centralidad que en el discurso marxista tradicional correspondía al concepto de modo de producción. Es decir, que un socialismo del siglo XXI, no puede consistir en la socialización total de los medios de producción. Lo que se dará en todos los casos será una combinación entre las relaciones de mercado y la función regulatoria del Estado, que es capital... Acentuar este último aspecto es lo que define a un socialismo viable y lo diferencia de los enfoques neoliberales, que postulan la ilimitada capacidad auto-regulatoria de los mercados. En general, podemos decir que un populismo sano combina la dimensión horizontal de la expansión de la democracia popular con la dimensión vertical ligada a la acción del Estado*⁵⁶ (LACLAU, 2012, apud FOLLARI, 2012, p. 85).

Quer dizer, a hegemonia estaria ligada a uma identidade particular, assumindo a representação de uma universalidade que é absolutamente distinta dela mesma.

Ernesto Laclau, em *A razão Populista* (2005), aponta novos desafios à teoria política em uma tendência a uma maior inclusão e equidade social, a partir de uma visão progressista que começa quase conjuntamente a vários países de América Latina, destacando Argentina, Bolívia, Brasil e Equador.

Em geral, quando se fala de populismo, isso é feito de forma pejorativa, associando-o com um governo demagogo, governos em que o déficit fiscal é norma geral, caso seja associado à categoria de “povo”. Laclau (2005, p. 312), propõe resgatar esses fenômenos “*de su lugar marginal dentro de las ciencias sociales*”⁵⁷ e pensá-lo não como uma forma degradada da democracia, mas sim como um tipo de governo que permite ampliar as bases democráticas da sociedade. Ainda segundo o teórico:

El populismo no tiene un contenido específico, es una forma de pensar las identidades sociales, un modo de articular demandas dispersas, una manera de construir lo político... el populismo garantiza a la democracia...en los últimos 20 años, por primera vez en la historia latinoamericana, las aspiraciones nacionales y

⁵⁶ No fim das contas, a noção de formação hegemônica deveria tomar a centralidade que no discurso marxista tradicional correspondia ao conceito de modo de produção. Quer dizer, que um socialismo do século XXI, não pode consistir na socialização total dos meios de produção. O que se dará em todos os casos será uma combinação entre as relações de mercado e a função regulatória do Estado, que é capital... Acentuar este último aspecto é o que define um socialismo viável e o diferencia dos enfoques neoliberais, que postulam a ilimitada capacidade autorregulatória dos mercados. Em geral, podemos dizer que um populismo sadio combina a dimensão horizontal da expansão da democracia popular com a dimensão vertical ligada à ação do Estado (tradução nossa).

⁵⁷ “Seu lugar marginal dentro das ciências sociais” (tradução nossa).

*populares de las masas logran coincidir con la afirmación de los derechos humanos, la división de poderes, el pluralismo político*⁵⁸ (Laclau, 2005)⁵⁹.

O populismo nasceria pela demanda de novos sujeitos. Por exemplo, suponhamos que a comunidade realiza uma demanda pela instalação de uma parada de ônibus, para abrigar-se do frio ou do calor, e essa demanda é rejeitada pela autoridade. Se a isso são agregadas outras demandas insatisfeitas – que Laclau chama “cadeia de equivalências”, porque todas essas demandas expressam um todo em comum frente ao poder –, seja por insegurança, seja por melhoras da iluminação, ou tratamento de águas, por exemplo, há uma situação “pré-populista”. Para que essa situação passe a ser “populista” em sentido estrito, deve dar-se a concisão de que todas essas demandas se cristalizem ao redor de certos símbolos que as unificam e as interpretam como uma totalidade. Na grande maioria dos casos, esses símbolos estão ligados à figura de uma pessoa. O líder popular substituiria o que em outros países se pode denominar partidos políticos.

Em que se diferenciaria o “populismo” de uma “demagogia de massas”? Primeiro, devemos esclarecer que entendemos por demagogia de massas uma prática política em que se utiliza o discurso demagógico para produzir um efeito de “pão e circo”. Segundo, enquanto a ordem econômica seguir com a concentração de riqueza e a propriedade em poucas mãos, em resumo, com a vertente de uma visão econômica neoliberal, haverá a manutenção da demagogia de massas. Portanto, na demagogia de massas se dá a absorção de demandas individuais, enquanto que no populismo se formam cadeias de equivalências de identidades populares mais amplas. Por exemplo, os líderes demagogos, comprariam o voto, o clientelismo. Essa forma de demagogia é antagônica ao que Laclau denomina “populismo”. O característico do populismo é que se divide a sociedade em “os de cima”, que fazem apelação a um outro, e “os de baixo”.

A referida estrutura social estaria dada, segundo Laclau, pela forma como se constituíram os Estados latino-americanos, pelo modo como se organizaram as oligarquias e as elites (os de cima) para tentar representar as demandas democráticas das massas (os de baixo), as que às vezes se interpretaram – em sua forma liberal – mediante ditaduras militares

⁵⁸ O populismo não tem um conteúdo específico, é uma forma de pensar as identidades sociais, um modo de articular demandas dispersas, uma maneira de construir o político... o populismo garante a democracia... nos últimos 20 anos, pela primeira vez na história latino americana, as aspirações nacionais e populares das massas conseguem coincidir com a afirmação dos direitos humanos, a divisão de poderes, o pluralismo político (tradução nossa).

⁵⁹ Entrevista a E. Laclau. Diario “La Nación”. Buenos Aires, 10 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/719992-ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>>. Acesso em: 20 out. 2016.

nacionalistas, dando origem a fenômenos políticos como o varguismo, no Brasil, o peronismo, na Argentina, o ibañismo, no Chile, e, mais recentemente, o chavismo, na Venezuela, o evismo, na Bolívia, e o correísmo, no Ecuador... “*Eran democráticas porque respondían a las aspiraciones de las masas, pero que definitivamente no eran liberales*”⁶⁰ (FOLLARI, 2012, p. 87).

*Para Marx, el Estado está también dominado por el particularismo de los intereses privados: es tan solo un instrumento de la clase dominante. Lo universal tiene que emerger del seno de la sociedad civil, para lo cual se requiere la constitución de una clase que, al emanciparse a si misma, emancipe también al conjunto de la sociedad. La función de clase universal es así transferida del Estado al proletariado. Y en la sociedad reconciliada que el marxismo postulaba, el Estado y la política no tenían lugar alguno. El destino del Estado, por tanto, era su progresiva extinción. Desde este punto de vista, Gramsci representa una superación tanto de la visión de Hegel como de la de Marx. Coincide con Marx en que la localización exclusiva del universal en la instancia estatal es incorrecta – la drástica separación entre Estado y sociedad civil debía ser eliminada (según afirmaba: la construcción de la hegemonía comienza en la fábrica). Pero coincide con Hegel en que el momento del universal es político – es lo que llamó ‘hegemonía’. En tanto que Marx hablaba de la extinción del Estado, Gramsci hablaba de la constitución de un ‘Estado integral’. Y está claro que éste último no tiene nada que ver con la forma burguesa de la política*⁶¹ (LACLAU, 2012, apud FOLLARI, 2012, p. 88).

A frase de Laclau dá sentido a uma visão democrática do que seria o Estado no sentido que não é algo imposto, não é certamente um Estado construído, por exemplo, a partir de uma constituição entendida por uma minoria, uma elite dirigente com sentido social, que tem legalidade, porém não legitimidade, e sim representatividade social participativa como aconteceu, por exemplo, historicamente na Bolívia. A Constituição do Chile de 1980 também tem essas características. Entendemos que não se trata de destruir o Estado e construir-lo do zero, mas sim que o Estado se constrói a partir de um ponto de ruptura, de quebra, onde a maioria assume a liderança dessa quebra e reconstrói um processo de consensos, a partir daqueles que não tiveram ou tiveram mínima participação direta na tomada de decisões do

⁶⁰ “Eram democráticas porque respondiam às aspirações das massas, porém que definitivamente não eram liberais” (tradução nossa).

⁶¹ Para Marx, o Estado está também dominado pelo particularismo dos interesses privados: é tão somente um instrumento da classe dominante. O universal tem que emergir do seio da sociedade civil, para o qual se requer a constituição de uma classe que, ao emancipar-se a si mesma, emancipe também o conjunto da sociedade. A função de classe universal é assim transferida do Estado ao proletariado. E na sociedade reconciliada que o marxismo postulava, o Estado e a política não teriam lugar algum. O destino do Estado, portanto, era sua progressiva extinção. Desde este ponto de vista, Gramsci representa uma superação tanto da visão de Hegel como da de Marx. Coincide com Marx em que a localização exclusiva do universal na instância estatal é incorreta – a drástica separação entre Estado e sociedade civil deveria ser eliminada (segundo afirmava: a construção da hegemonia começa na fábrica). Porém coincide com Hegel em que o momento do universal é político – é o que chamou ‘hegemonia’. Na condição de que Marx falava da extinção do Estado, Gramsci falava da constituição de um ‘Estado integral’. E está claro que este último não tem nada que a ver com a forma burguesa da política (tradução nossa).

coletivo.

O poder do Estado não apenas existe no marco das relações internacionais, mas também em todo um sistema de produção hegemônico, inserto em estratégias internacionais dos Estados, que põe em conexão as classes dominantes de cada um dos Estados. Esses estudos são úteis para a compreensão da globalização capitalista atual e as possibilidades contra-hegemônicas existentes no âmbito das relações internacionais ou globais. Passou-se de uma representação popular a uma representação dos interesses econômicos relevantes, que se manifesta especialmente no não cumprimento sistemático das promessas eleitorais, uma vez alcançado o poder. Talvez este seja o principal obstáculo à necessária recuperação da fé nas instituições de governo.

Em resumo, Bourdieu, Gramsci e Laclau, mais do que nos dar resposta acerca do que é o Estado, induzem-nos a perguntar o que o Estado deveria fazer? Qual é a relação entre Estado e agentes econômicos, sociais, culturais (e religiosos) entre políticos e burocratas, entre cidadãos e governo? De acordo com os fundamentos teóricos expostos, podemos responder que o papel do Estado não é apenas coercitivo, mas sim, sobretudo, garante o desenvolvimento das pessoas. A intervenção do Estado é positiva quando é benéfica, quer dizer, provedora de bens públicos. Obviamente, o modelo de Estado está relacionado ao modelo de economia que este adote e ao modelo de educação que o Estado adote terá relação com o tipo de cidadão que se forma.

Bourdieu, Gramsci e Laclau, entre muitos outros aspectos, consideram elementos teóricos marxistas desde uma perspectiva crítica: as desigualdades, as injustiças não respondem a uma ordem natural, mas sim a uma visão filosófica e política centrada em uma visão economicista da pessoa.

Esta análise economicista não esteve alheia às universidades e às instituições de educação superior como órgãos do Estado. Também esses organismos se viram obrigados a responder tanto a exigências contraditórias de forças que operam no mercado como a uma ampla gama de demandas sociais. As configurações institucionais diferem dependendo, entre outros fatores, do contexto regional e histórico, das tradições universitárias e do tipo de instituições de que se trate.

De fato, as universidades, em quase todo o mundo seguem padrões de comportamento comuns. Esses padrões revelam, entre outras coisas, que as transformações da educação superior são, em grande medida, o resultado de dinâmicas de poder internas e externas, com implicações que transpassam os recintos de educação superior. Em suma, a mudança na educação superior é resultado de relações de poder e da política. Segundo Slaughter (1988, p.

245):

*Puede resultar necesario concebir al Estado y a la educación superior como participantes de múltiples, y a veces enfrentadas, funciones simultáneamente. Por ejemplo, ambos, Estado y educación superior, son sujeto y objeto de disputa. Son escenarios de conflicto en los que diversos grupos intentan obtener la hegemonía ideológica; pero al mismo tiempo, para los miembros de grupos contrincantes, son también recursos para sus propósitos de movilización política en escenarios externos*⁶².

Na mesma direção da análise teórica, Pusser (2004, p. 3) sustenta que a universidade deve ser entendida como “*una institución con valor político, tanto simbólico como instrumental, en disputas más amplias por el poder y la autoridad del Estado*”⁶³. Depois de décadas em que a universidade foi vista como defensora das políticas de ação afirmativa, ela foi incapaz de reconciliar sua vocação e objetivos com as pressões políticas externas:

*Conforme las universidades públicas se convierten cada vez más en escenarios de disputa en torno a la asignación dos escasos fondos gubernamentales, resulta imprescindible entender los usos de la universidad como un instrumento en contiendas políticas más amplias, así como el papel del Estado en el suministro de la educación superior pública*⁶⁴ (PUSSE, 2004, p. 2).

Entendemos que as universidades não só participam do conflito político com o Estado, mas também que em si mesmas são instituições políticas do Estado e que, como tais, desempenham um papel fundamental na disputa pela hegemonia. Logo, existem correntes teóricas predominantes, como a teoria crítica, que são propensas a ver as mudanças estruturais atualmente em curso na educação superior como consequência inevitável da globalização, sem levar em consideração a natureza política da drástica redução do financiamento público, a pressão para diminuir a autonomia universitária (associados a grandes empresas multinacionais que aportam recursos financeiros para a investigação), a nova cultura de avaliação, entre outros processos.

Estas correntes teóricas adotam a noção implícita de que o Estado é uma instituição

⁶² Pode resultar necessário conceber o Estado e a educação superior como participantes de múltiplas, e às vezes enfrentadas, funções simultaneamente. Por exemplo, ambos, Estado e educação superior, são sujeito e objeto de disputa. São cenários de conflito em que diversos grupos tentam obter a hegemonia ideológica; porém ao mesmo tempo, para os membros de grupos antagonistas, são também recursos para seus propósitos de mobilização política em cenários externos (tradução nossa).

⁶³ “uma instituição com valor político, tanto simbólico como instrumental, em disputas mais amplas pelo poder e a autoridade do Estado” (tradução nossa).

⁶⁴ Conforme as universidades públicas se convertem cada vez mais em cenários de disputa em torno da destinação dos escassos fundos governamentais, resulta imprescindível entender os usos da universidade como um instrumento em contiendas políticas mais amplas, assim como o papel do Estado na provisão da educação superior pública (tradução nossa).

pluralista que representa os interesses da sociedade em geral, em vez dos grupos dominantes, sustentando a natureza política da educação superior, especialmente das universidades públicas que por sua natureza realizam a função de investigação para o desenvolvimento de condições mais humanas da sociedade e o progresso da ciência. De acordo com Pierre Bourdieu, o campo da educação superior se entende como díspare, hierárquico, mutável e em disputa permanente. Neste campo, as instituições e as nações estão já posicionadas no contexto global e/ou nacional. Ao mesmo tempo estas instituições e nações adotam estratégias de posicionamento (BOURDIEU e JOHNSON, 1993, p. 35) para alcançar novas localizações no campo. As universidades de investigação podem, em certa medida, modificar sua posição a partir de seus próprios esforços e iniciativas.

O Estado deve ter presente e entender a qualidade da educação superior como melhoramento contínuo dos processos das instituições e atores envolvidos na educação superior, quer dizer, acadêmicos, estudantes e funcionários, em sua concepção mais tradicional de “comunidade acadêmica”, com o fim de transmitir esse conhecimento a toda a sociedade. Evidentemente, cada país, cada região, tem seu próprio enfoque e prioridade de educação superior, porém os elementos da cultura acadêmica são vigentes em todas as partes do mundo: a verdade sobre a utilidade, a crítica argumentada sobre “uma” verdade, a autonomia de pensamento universitário e a ética do conhecimento devem ser os princípios para “validar” na educação superior por parte do Estado, sobretudo se existem paradigmas divergentes, especialmente na filosofia, na sociologia, na ciência política, para mencionar algumas áreas das ciências sociais.

Em resumo, optamos por Bourdieu, Gramsci e Laclau, precisamente, porque consideramos que a qualidade da Educação Superior deve ser um espaço público inclusivo, representativo da sociedade como um todo, na qual o conhecimento não é medido como uma mercadoria, nem se analisam as relações (não apenas econômicas) por meio de esquemas de custo-benefício, no que constitui uma construção economicista da vida social, mas sim um bem público. Não realizá-lo é continuar perpetuando os mecanismos de “reprodução social”.

3 CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação é um elemento importante no desenvolvimento econômico, a longo prazo, dos países. A literatura econômica reconhece pelo menos duas escolas ou teorias sobre a educação no desenvolvimento. A primeira, a teoria do capital humano, deve ser considerada no marco da análise da teoria neoclássica. A partir dos trabalhos de Becker (1962-1964) e Mincer (1974), considera-se que a produtividade de um indivíduo depende de sua dotação de capital humano, *ceteris paribus*. Os referidos autores mostraram que, em média, os maiores níveis de educação resultam em maiores ingressos no ensino superior e que a demanda de educação depende dos custos diretos e indiretos e dos ingressos futuros. A educação pode incrementar tanto o capital humano da força laboral e, portanto, a produtividade (LUCAS, 1989; MANKIW; ROMER; WEIL, 1992) quanto a capacidade de inovação da economia, impulsionando o setor de Pesquisa e Desenvolvimento (PeD), gerando produtos com valor agregado e impactando o setor produtivo (ROMER, 1986-1990). Ademais, ela pode facilitar a difusão e a transmissão de conhecimento necessário para processar as novas tecnologias (BENHABIB e SPIEGEL, 1994). Tais teorias correspondem a uma visão do papel da educação desde um ponto de vista da economia do capital.

Nosso enfoque alerta que esta visão economicista não comprima a visão de dimensão social e humana da educação – que não deve ser apenas um simples agente de cadeia produtiva, considerando a pessoa uma mera “peça” do sistema produtivo. Assim, seguindo a linha de argumentação teórica de Bourdieu, Laclau e Gramsci, discordamos deste tipo de pensamento, enquanto ele não responder e não respeitar as diferenças, de origem e classes sociais, e não existir um nível de equilíbrio na participação em um sistema social e econômico estruturado sobre a desigualdade. Em efeito, a educação deve favorecer o desenvolvimento comunitário e a participação de todos os setores, especialmente dos menos favorecidos, educando para democratizar os meios que permitam o progresso econômico e social.

O termo qualidade provém do latim *qualitas*, que significa “qualidade, maneira de ser, atributos ou conjunto de atributos que permitem juízo de valor, sendo apreciados como igual, melhor ou pior que outros (...)” (Enciclopédia Britânica London, 1995). A qualidade da educação superior é um conceito chave, pois é considerada um fator determinante no nível de competitividade de um país. Van Vught (1994) assinala que a melhora da qualidade tem sido razão de preocupação das instituições de ensino superior desde a Idade Média. O prestígio das universidades medievais era condição fundamental para sua sobrevivência. Bolonha e Ferrara

ofereciam a melhor formação em direito; Paris e Oxford em teologia; Pádua em medicina; e, no século XV, em nenhuma outra província cristã a educação floresceu tanto como Salamanca.

Em muitos discursos contemporâneos sobre a educação superior, a palavra *qualidade* é mencionada com frequência, não obstante raramente é definida. A qualidade na educação superior é associada às vantagens competitivas oferecidas pelas universidades mais importantes: o prestígio institucional, a infraestrutura, a preparação do quadro docente e a inserção dos egressos no mercado de trabalho, por exemplo. A qualidade da educação é associada também como valor agregado, ou seja, a diferença de conhecimentos, habilidades, valores, atitudes e possibilidades de incursão no mercado de trabalho. Se a diferença for considerável, então se considera que a instituição tem um desempenho de qualidade (TÜNNERMANN, 2001).

A ampla difusão do termo *qualidade* na contemporaneidade tem produzido certas imprecisões em sua definição, afinal, são diversos os significados e múltiplas as abordagens. Embora a maior parte das pessoas acredite compreender intuitivamente o significado de qualidade na educação, não existe um entendimento consensual sobre o termo. Entretanto nos interessa refletir, neste capítulo, não só sobre os diversos conceitos teóricos existentes sobre a palavra em questão, a fim de explicitamos melhor nossos objetivos, mas também discutirmos a qualidade da educação superior, tratando de esclarecer as particularidades que a caracterizam, pois a questão é complexa, ainda mais quando esperamos que a educação contribua para o desenvolvimento humano sustentável para a paz, para a segurança, para os valores universais, para a tomada de decisões de forma segura e para a qualidade de vida individual, familiar, da sociedade e do mundo (KENNETH, 2006).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os japoneses enfrentaram a tarefa de reconstruir o país. As forças de ocupação dos Estados Unidos da América são os intermediários diretos na reconstrução da economia e da infraestrutura, visando a evitar que o Japão recuperasse sua capacidade bélica. Um importante número de especialistas estadunidenses em qualidade interveio, obrigando os japoneses a adotarem os princípios teóricos da denominada *filosofia do trabalho de qualidade*, aperfeiçoada continuamente pelo estatístico Edward Deming. O resultado foi um incremento na qualidade e produtividade das empresas japonesas, sediadas tanto dentro quanto fora do país.

Deming, na obra *Saia da crise* (2003), estabelece 14 princípios para a gestão de uma organização em busca de qualidade, orientados para a sobrevivência, crescimento e melhoramento contínuo de uma organização, por meio de inovação da pesquisa.

Posteriormente, no final dos anos 1970, começa a ser aplicada no Japão a gestão de *qualidade total* por Butman (1997), um dos mais respeitados teóricos da qualidade. Para ele, a qualidade é a adequação a uma utilização, abrangendo todas as características de um produto que o usuário ou comprador reconhece que o beneficia e que não tenha defeito algum.

A partir desse breve apanhado histórico que apresentamos, foi possível observar que a qualidade é um tema que perpassou as fronteiras desde as empresas de produção industrial, e prestadoras de serviços, até o setor da educação, gerando estratégias como os sistemas de garantia da qualidade, que levam as instituições a uma posterior certificação ou acreditação tanto de programas como de processos institucionais. Para alcançar determinados padrões, os países empreenderam diferentes processos, como as reformas educativas, que em alguns casos são bem recebidas e em outros geram polêmica e polarização no país, porém que, *a posteriori*, pretendem responder ao que cada nação percebe como uma educação de qualidade.

Na educação superior, define-se a garantia de qualidade como o conjunto de abordagens e procedimentos relativos à medição, monitoramento, controle, manutenção e melhoria. Os requisitos para o planejamento e desenvolvimento de um sistema de controle de qualidade na educação, de acordo com a *Higher Education Quality Council*, devem reunir os seguintes elementos: a) ser claro na especificação das funções, responsabilidades e procedimentos; b) permitir alcançar metas e objetivos institucionais; c) informar sobre os mecanismos de tomada de decisão; d) estar livre de preconceitos individuais; e) repetir-se ao longo do tempo; f) incluir todos os envolvidos; g) apontar quais são os indicadores e evidências aceitáveis; h) impulsionar a melhoria contínua.

No final da década de 1980 e começo dos anos 1990, a empresa Motorola inicia um conjunto de práticas chamado *seis sigma* (um tipo de *benchmarking*, ou seja, um conjunto de metodologias que proporcionam desempenho superior em um determinado ramo de atividade humana). Usado como parâmetro para comparar o nível de qualidade dos processos, operações, produtos, características, instalações, máquinas, divisões e departamentos, o *benchmarking*, conceito bastante adotado no ramo industrial, expandiu-se mundialmente a ponto de servir como instrumento de avaliação de instituições de educação superior. De esta forma, a qualidade é um fenômeno que se estendeu às universidades, onde a influência do mercado aumenta, e elas começam a ser tratadas como fontes produtivas na formação de profissionais para o trabalho. De início, reconhece-se que é impossível definir a qualidade de um produto ou serviço em termos de uma simples e única característica. O conceito de qualidade implica aspectos descritivos e normativos, em qualquer campo que for aplicado. Na prática, costuma-se determinar se um bem ou serviço é de qualidade por meio da apreciação

pessoal, um juízo valorativo difícil de ser generalizado em uma só concepção. No modelo de avaliação de CIPOF (Contexto, *Input*, Processo, *Output* e *Feedback*) são levadas em consideração categorias, padrões e indicadores para explicar a qualidade.

Tabela 1 – Padrões e indicadores para a avaliação da qualidade, de acordo com o modelo CIPOF.

Categorias Padrões		Indicadores
Contexto	Infraestrutura humana e física/material	Recursos e instalações adequadas
<i>Input</i>	Seleção e matrícula de estudantes	Qualidade e quantidade de pessoal; Requisitos de admissão Acesso e matrícula de estudantes
Processo	Missão e objetivos Processos efetivos de ensino	Missão e objetivos estratégicos bem definidos; Correspondência entre os objetivos educacionais e os modelos de qualidade; A relação de currículos, conteúdo e enfoques didáticos com os objetivos do programa; Duração do estudo; carga para os estudantes; tutoria; Formas de avaliação dos estudantes
<i>Output</i>	A realização de objetivos; Eficiência	Correspondência entre os resultados do programa com os modelos de qualidade; Influência no mercado de trabalho e na sociedade; Uso eficaz dos recursos (<i>input</i>) para realizar output
<i>Feedback</i>	Efetiva gestão de qualidade interna; Planificação estratégica	Procedimentos efetivos de avaliação interna; Efetivos planos e acordos para inovação e gestão de qualidade; Capacidade para mudanças estratégicas e processos de melhoramento; Estratégias efetivas para melhorar a igualdade e participação de estudantes

Fonte: Van Damme (2004, p. 155).

O modelo CIPOF fornece a instituições e organizações de acreditação uma lista de padrões e indicadores que podem ser incorporados em suas estratégias para melhorar a qualidade do ensino superior. Assim, tais critérios podem, teoricamente, conduzir uma

avaliação do processo transparente e universal.

Os padrões básicos de qualidade são formulados em termos de categorias e atividades organizacionais. Esse padrão serve como uma expressão dos critérios de organismos de acreditação utilizados nas suas avaliações de qualidade (MIHAILESCU, 2004). A complexidade dos processos, os propósitos educacionais perseguidos, a oferta de um serviço de longo prazo a uma grande diversidade de beneficiários, a variedade das ofertas, a existência de estruturas e esquemas de gestão universitária diferenciada e o fato de estar relacionada com múltiplos interesses são fatores que mostram a dificuldade ao tratar o conceito de qualidade. Para os acadêmicos, ele estaria associado a altos saberes; para os estudantes, à empregabilidade; para os empregadores, à competência; para o Estado, ao custo-benefício; para a sociedade, à responsabilidade social.

Em suma, nesta perspectiva, o conceito de qualidade é uma construção social, que varia segundo os interesses dos grupos de dentro e de fora da instituição educacional, além do tempo e do lugar. Logo, para julgar a qualidade do ensino superior é exigido consenso e negociações entre os principais atores envolvidos. Vlăsceanu, Grünberg e Pârlea (2007) assinalam que a qualidade pode assumir diversos significados, às vezes contraditórios, em função: a) da compreensão de uma variedade de interesses de diferentes grupos e partes interessadas na educação superior; b) dos referenciais: insumos, processos, resultados, objetivos etc. as características do mundo acadêmico que merecem ser avaliadas; e d) o período histórico em desenvolvimento na educação superior.

Outros teóricos são mais específicos. Para Becher (1989), a qualidade é um conceito que é resultado de um momento político passageiro. Para Neave (1986), é demasiado impreciso, opinião que encontra eco em Harvey e Green (1993), para quem o termo é ambíguo e carregado de valor. Por outro lado, Scott (1994) é muito claro ao afirmar que não é possível uma definição oficial de qualidade no ensino superior, ao refletir a opinião de Westerheidjen (1999) sobre a ausência de uma teoria da qualidade na literatura da educação superior. Para compreender os significados formais associados ao conceito, realizamos um apanhado teórico-conceitual em que se vê a preponderância de uma abordagem pragmática. Harvey e Green (1994) identificaram cinco abordagens sobre a qualidade na década de 1990: *fenômeno excepcional, adequação a um propósito, perfeição ou consistência, valor por dinheiro e transformação* (mudança qualitativa).

A qualidade como *fenômeno excepcional* é um conceito tradicional que designa aquilo que é digno de reconhecimento. Nesta abordagem, ela é vista como algo superior, com caráter elitista e de exclusividade, relacionada à realização de padrões elevados em circunstâncias

específicas. Essa concepção de excelência está associada ao prestígio que uma instituição educacional tem, seja na esfera nacional, seja na internacional. Ademais, possui conotações diferentes, tais como a tabela de posicionamento em *rankings* universitários mundiais, em que se destacam o aspecto global da educação superior e a qualificação por meio de padrões estandardizados de rendimento acadêmico.

A qualidade como *adequação a propósito* se centra nos propósitos educacionais definidos por uma instituição, que precisa ser efetiva e eficiente na realização dos mesmos. A instituição deve ser capaz de responder à pergunta: como sabemos que estamos cumprindo a missão que propusemos? O enfoque nos objetivos da instituição é, às vezes, visto como uma falta de preocupação com indicadores mínimos e com expectativas externas, observa Van Damme (2004).

A qualidade como *perfeição ou consistência* se baseia, fundamentalmente, na premissa da inexistência de defeitos e do fazer bem as coisas desde o princípio. A abordagem do defeito zero é uma opinião de Peters e Waterman (1984). Esses autores enfatizam a responsabilidade dos membros das universidades, reconhecendo, porém, que todos são responsáveis pela qualidade do “produto final”. Fazer as coisas bem desde o começo significa que não haverá erros em nenhuma etapa do processo e que a responsabilidade é compartilhada, o que nos deixa próximos da concepção de qualidade total.

A qualidade *valor por dinheiro*, segundo Harvey e Green (1992), refere-se ao juízo de qualidade em relação aos custos monetários, visto pelas partes interessadas em termos de retorno. Nesta abordagem, subjaz necessariamente o conceito de *accountability*, a prestação de contas frente aos organismos que concedem fundos aos beneficiários. Essa concepção vem sendo utilizada na educação superior desde meados da década de 1980, associada sempre ao custo, e exigindo das Instituições de Educação Superior (IES) eficiência e efetividade. Concebe-se a qualidade aqui como o grau de excelência a um preço aceitável, o controle de variabilidade a um custo aceitável e inclui dados de desempenho e índices de empregabilidades dos estudantes egressos.

A qualidade como *transformação* está baseada na noção de mudança qualitativa: o ensino superior é visto como um processo contínuo de transformação do estudante. Uma instituição de qualidade é aquela que propicia as condições para o desenvolvimento humano integral e uma vida digna e justa, o que significa uma melhora no padrão de vida. Nessa abordagem, os indicadores de eficiência interna (aprovação, repetição, evasão), tradicionalmente usados, somente refletem parcialmente o nível de qualidade do programa educativo.

Existem também outras abordagens interpretativas sobre a qualidade em sentido mais vasto, baseadas nas informações de especialistas de organismos internacionais, como a UNESCO, a OCDE e o Banco Mundial. Outro enfoque privilegia a prestação de contas e um processo permanente e contínuo de avaliação (que funciona como mecanismo regulador), por meio do estabelecimento de padronizações, indicadores e processos feitos por uma agência de qualidade ou instância avaliadora de uma organização. A qualidade como controle, por exemplo, refere-se a um conjunto de atividades operacionais e técnicas (monitoramento, planejamento interno, estrutura interna planejada e implementação de uma política) elaboradas e aplicadas a fim de cumprir com os requisitos de qualidade estabelecidos. A qualidade como satisfação do cliente ou consumidor significa a capacidade de uma instituição de satisfazer as demandas, dentro do contexto da educação superior. Dentro dessa perspectiva, os clientes são os estudantes, ou seja, a qualidade no ensino seria avaliada comparando-a com outros “clientes” de outras instituições educacionais. O perigo dessa forma de avaliar é considerar o indivíduo como um produto e a instituição como uma “fornecedora de serviços”. Outra tendência, semelhante a essa, é a de avaliar a qualidade como valor agregado, que tem como foco o perfil dos estudantes egressos.

Em relação ao perfil dos universitários formados, cabe mencionar o alcance do projeto ALFA Tunning-América Latina⁶⁵, que surgiu em um contexto de intensa reflexão sobre educação superior na esfera nacional e internacional. Até então, Tunning havia sido uma experiência exclusiva da Europa, realizada por mais de 135 universidades europeias desde 2001. A América Latina se uniu ao projeto na primeira reunião geral da ALFA Tunning, realizada em março de 2005, quando aconteceu uma reunião de fechamento do projeto no México, em 2007. No projeto Tunning, os grupos de trabalho presentes nesses encontros elaboraram uma lista de competências genéricas, a saber: capacidade de abstração, análise e síntese; capacidade de aplicar o conhecimento na prática; capacidade para organizar e planificar o tempo; conhecimento sobre a área de estudo e a profissão; responsabilidade social e exercício consciente da cidadania; capacidade de comunicação oral e escrita; capacidade de aprender a se atualizar permanentemente; habilidade para buscar, processar e analisar informação procedente de diversas fontes; capacidade de crítica e de autocrítica; capacidade para atuar em novas situações; capacidade criativa; capacidade para identificar, planificar e resolver problemas; capacidade para tomar decisões e trabalhar em equipe; habilidades interpessoais; capacidade de motivar e contribuir para realizar objetivos comuns;

⁶⁵ Disponível em: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>. Acesso em: 14 mar. 2015.

compromisso com a preservação do meio ambiente; compromisso com seu meio sociocultural; valorização e respeito pela diversidade e multiculturalidade; habilidade para trabalhar em contextos internacionais; habilidade para trabalhar de forma autônoma; capacidade para formular e criar projetos; compromisso ético e compromisso com a qualidade.

Sobre a UNESCO, pode-se encontrar uma abordagem de referência sobre a qualidade da educação no documento intitulado “Conferência Mundial sobre Educação Superior no século XXI: visão e ação” de 1998. Neste documento, os delegados enfatizaram que a qualidade do ensino superior é um conceito multidimensional que inclui em suas funções o ensino, o curso, a pesquisa, as bolsas, a equipe, os estudantes, os edifícios, as instalações, os equipamento e os serviços à comunidade universitária. O mesmo documento assinala que, para alcançar e manter a qualidade em sua dimensão internacional, são imprescindíveis o intercâmbio de conhecimentos, a criação de sistemas interativos e a mobilidade de estudantes e professores em projetos de pesquisa internacional, sempre se levando em conta os valores culturais, a situação nacional e o uso de novas tecnologias.

O conceito da UNESCO é multidimensional e considera uma visão em que a qualidade da educação superior possui múltiplos níveis e é dinâmica, pois pode adquirir diferentes significados de acordo com os interesses e atores dos grupos envolvidos em seus insumos, processos, produtos e missão; aos atributos do mundo acadêmico que se necessita avaliar e ao momento histórico no qual se enquadra a educação superior.

Esta multidimensionalidade da qualidade da educação também a torna uma realidade complexa, porque, ao depender de vários fatores, não se mede com apenas um indicador, pois sua avaliação deve ser integral, levando em consideração docência, geração de conhecimento e a sua extensão e difusão, sendo opção de cada instituição determinar como abordará cada fator. Ademais, a qualidade da educação não pode estar atada apenas à avaliação, já que esta por si só não melhora a qualidade de um sistema. Neste contexto, a qualidade é algo mais amplo que, além da avaliação, abarca pertinência, cobertura, níveis de desempenho, eficácia e eficiência; já que a qualidade, desde a avaliação, é vista desde um ponto de vista quantitativo no que se reportam conquistas e se informa da utilização de recursos. Entretanto, mais além disso, também estão os fatores de caráter qualitativo, os quais podem ser determinantes em algum momento. Portanto, pode ser errôneo pensar que se uma instituição conta com os melhores professores, recursos financeiros e físicos e tem acesso à alta tecnologia, é de qualidade e terá graduados de alta qualidade.

Como sabemos, a educação superior está vinculada ao desenvolvimento, em especial

no contexto atual da sociedade do conhecimento. Assim, considerando os levantamentos da CEPAL e UNESCO, podem-se considerar três eixos que relacionam o conhecimento com a transformação produtiva com equidade (CELADE, 1993). O primeiro deles é o incremento dos níveis educativos da população, investindo os recursos necessários tanto para melhorar as taxas de cobertura como também a qualidade do ensino, o segundo, a revitalização dos esforços para diminuir a pobreza alcançar uma maior equidade social e, o terceiro, o uso adequado dos recursos naturais e o cuidado com o meio ambiente para conseguir um desenvolvimento sustentável.

Também a OCDE reconhece que a qualidade educacional é uma construção subjetiva e eminentemente política, realizada pelos mais diferentes atores envolvidos e determinada pelos propósitos previstos. Assim, a qualidade na educação superior está associada à eficácia, à competitividade internacional, ao destino dos egressos e à aprendizagem real destes. Para o Banco Mundial, as instituições de educação superior devem cumprir com as funções prioritárias de formar indivíduos com conhecimentos avançados, requeridos para determinadas posições e setores da sociedade, como o governo e o comércio, e de melhorar seus rendimentos por meio do exercício de suas profissões. Acrescente-se que, na maioria dos países, as instituições de ensino superior têm um importante papel social, oferecendo foros de debates pluralistas. O conceito de qualidade do Banco Mundial está vinculado à melhoria de três funções-chave, em um contexto de igualdade: ensino, pesquisa e serviços (aumento da resposta da educação superior às demandas do mercado).

Por sua vez, o CINDA tem trabalhado no tema e postula a multidimensionalidade do conceito de qualidade da educação superior. Com esse enfoque, incluem-se as características universais e particulares do conceito, que aludem à natureza das instituições, à relevância social, à eficiência, à preparação e ao compromisso de professores e pesquisadores. Igualmente, o sentido do termo está associado à consecução dos resultados, ao controle dos processos, à prestação de contas e ao desempenho de nível global da IES ante a sociedade. O CINDA esclarece que só se pode dizer, rigorosamente falando, que uma instituição é melhor do que outra quando as duas têm objetivos homólogos, partilham da mesma missão e se encontram em um contexto similar. Portanto, nesta acepção, a melhoria da qualidade do ensino superior deixa de ser um processo unilinear que pode ser avaliado por um conjunto de indicadores estáticos e quantitativos.

O CINDA elaborou outro modelo de avaliação de qualidade, que pode ser aplicável a instituições de natureza diversas, com produtos distintos e contextos diferentes, constituído por sete dimensões e vinte critérios, conforme tabela abaixo:

Figura 1 – Modelo de avaliação de Qualidade do Centro Interuniversitário para o Desenvolvimento (CINDA).

DIMENSIONES (7)	CONCEPTUALIZACIÓN Se refiere a:	CRITERIOS (20)
RELEVANCIA	Una perspectiva teleológica, al "para que se educa" a los grandes fines educativos de la institución y su concordancia con las demandas del medio.	• Pertinencia. • Impacto. • Adecuación. • Oportunidad.
INTEGRIDAD	La coherencia existente entre la planeación educativa, la filosofía institucional y el modelo educativo.	• Coherencia con la misión, principios y valores. • Coherencia entre lo que se promueve y lo que está disponible
EFFECTIVIDAD	La congruencia entre lo planificado y los logros obtenidos, es decir, el cumplimiento de los objetivos.	• Formulación de metas explícitas. • Cumplimiento de las metas. • Logros de aprendizaje.
DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS	Los recursos con que cuenta la institución para cumplir sus compromisos en el corto y mediano plazo.	• Recursos humanos. • Recursos materiales. • Recursos informáticos.
EFICIENCIA	Los recursos institucionales en beneficio del producto que puede ser un profesional idóneo, una investigación apropiada o un servicio a la comunidad.	• Eficiencia administrativa. • Eficiencia pedagógica.
EFICACIA	Comprobar si la selección, distribución y organización de recursos utilizados fue apropiado para los resultados obtenidos.	• Adecuación de recursos utilizados. • Relación costo-efectividad. • Costo-beneficio. • Limitantes de recursos.
PROCESOS	El conjunto de factores y fuerzas impulsoras, estabilizadoras, frenadoras y retardantes.	• Interacción de factores, de tipo administrativo institucional. • Interacción de factores de tipo pedagógico.

Fonte: GONZÁLEZ, L. E.; AYARZA, H. (1996, p. 39)

Em afinidade com a abordagem do CINDA, Muñoz Izquierdo (1992) argumenta que a qualidade da educação superior está evidenciada na medida em que as instituições cumprem suas missões (as metas propostas são alcançadas eficazmente), com aproveitamento ótimo dos recursos e atendendo, por meio de processos educacionais culturalmente relevantes, as necessidades e demandas dos indivíduos. Por conseguinte, o conceito de qualidade na educação é normativo, multifatorial e abarca as seguintes dimensões:

- *Relevância.* O grau em que os objetivos educacionais respondem efetivamente às necessidades, aspirações, interesses e possibilidades de cada um dos setores sociais ao qual se dirige;
- *Equidade.* Refere-se à distribuição equitativa das oportunidades educacionais entre as

diversas camadas sociais. As universidades públicas poderiam ser reconhecidas como de maior qualidade por impulsionar a equidade social;

- *Eficácia*. É um componente estritamente pedagógico. A educação é eficaz quando se alcançam os objetivos propostos pelos conteúdos pedagógicos estabelecidos no curso;
- *Eficiência*. Neste ponto de vista, é o aproveitamento ótimo dos recursos;
- *Pertinência*. Consiste no ajuste dos processos, conteúdos e recursos educacionais às possibilidades reais dos estudantes.

Para Dias Sobrinho (2008), o conceito de qualidade e equidade na qualidade nos remete ao conceito de educação como bem público social e direito universal. Essa multiplicidade de definições e abordagens mostra a dificuldade do conceito de qualidade na educação superior. É um tema controverso, pois, por um lado, pressupõe oferecer uma resposta pedagógica à análise da problemática educacional e, por outro, corre o risco de ser abordado por meio de um enfoque empresarial alheio a sua natureza.

Durante os últimos 30 anos, a noção de garantia da qualidade evoluiu em grande medida, impulsionado por dois fatores bem diferenciados: por um lado, o constante aumento do interesse das instituições de educação superior por assegurar a qualidade de seu ensino/aprendizagem; por outro, o interesse de quem financia estas instituições e dos próprios alunos por um uso adequado de seu dinheiro. Según Woodhouse (1999, p.118):⁶⁶

*El término "aseguramiento de la calidad" se refiere a las políticas, las actitudes, las acciones y los procedimientos necesarios para garantizar el mantenimiento y la mejora de la calidad, pero continúa afirmando que en ocasiones, se emplea el término "aseguramiento de la calidad" en un sentido más restringido, ya sea para denotar la obtención de un estándar mínimo o en referencia al hecho de asegurar a las partes interesadas que se obtiene un determinado grado de calidad (es decir, la rendición de cuentas)*⁶⁷

Portanto, a tensão entre a prestação de contas e a melhora da garantia da qualidade é universal e inevitável, mais geralmente em relação a um padrão mínimo, a partir do qual se possa comparar.

De acordo com Cheong Cheng e Ming Tam (1997), não existe uma aceção unânime, ainda que diversas definições estejam profundamente relacionadas. Como se pode observar, nenhuma delas considera-se universal, capaz de dar conta da complexidade do fenômeno da

⁶⁶ WOODHOUSE, D. Desarrollo del aseguramiento de la calidad de la educación superior. Productora Gráfica, Santiago, 2004, pag. 118.

⁶⁷ O termo "garantia da qualidade" se refere às políticas, às atitudes, às ações e aos procedimentos necessários para garantir a manutenção e a melhora da qualidade, porém continua afirmando que em ocasiões, se emprega o termo "garantia da qualidade" em um sentido más restringido, já seja para denotar a obtenção de um padrão mínimo ou em referência ao fato de assegurar às partes interessadas que se obtém um determinado grau de qualidade (quer dizer, a prestação de contas) (tradução nossa).

qualidade no ensino superior (modelo educacional, gestão e financiamento, filosofia pedagógica, cobertura das áreas de conhecimento, exigências do mercado, temporalidade, tamanho, funções etc.)

Ainda assim, não se pode ignorar que as diversas acepções existentes impactam diretamente os processos avaliatórios das instituições de ensino superior. Ao que parece, essas definições não se pautam em qualquer base teórica sólida (WESTERHEIDJEN, 1999; HARVEY 2005; NEWTON, 2005). Alexander W. Astin e Jacques Hallak (1991) consideram a qualidade na educação superior um conceito escorregadio e etéreo. Em termos práticos, o caminho mais útil é adotar uma abordagem que reconheça a natureza relativa do conceito qualidade, sobretudo em relação às partes interessadas, ao contexto educacional e aos mecanismos particulares de garantia de qualidade, como auditoria, avaliação e classificação.

Com a intenção de oferecer mais clareza sobre a questão da qualidade e como ela é instrumentalizada por acadêmicos e outras pessoas envolvidas no uso dos sistemas de garantia de qualidade, é conveniente incluir as contribuições do estudo de Newton (2006). Ele desconstrói os conceitos formais de qualidade que surgiram na década de 1990, em contraste com os significados situacionais posteriores de qualidade expressados por acadêmicos de primeira linha, ao fazer frente e responder às políticas, sistemas e gestão de qualidade através da análise de estudos de impacto.

Para Newton (1999), a qualidade é, em essência, sujeita a discussões e competições entre as partes interessadas. Não existe nenhum modelo que garanta, de verdade, a qualidade, porque o contexto pode alterar sua operacionalização e a própria acepção do conceito qualidade. Há uma brecha entre o desenho de um sistema de qualidade e o que realmente acontece. Qualquer sistema de qualidade sempre se verá afetado por fatores situacionais e contextuais, sendo a qualidade relativa ao modo como é construído e interpretado o sistema de garantia da mesma. O autor identifica algumas lições aprendidas com a gestão de qualidade. Em síntese, as universidades, no intento de se aperfeiçoar, enfrentam uma série de dificuldades. Existe uma tensão entre o cumprimento da prestação de contas (escrutínio externo) e a busca do aperfeiçoamento. Na visão do autor, as instituições devem responder às demandas de qualidade com base na autoavaliação, que é a marca diferenciada de uma abordagem madura sobre qualidade. As universidades, porém, encontram muitas dificuldades para ser autocríticas, mesmo em um contexto de intensa competitividade.

Partindo da revisão do conceito de qualidade na educação superior, fica clara uma visão economicista e reducionista, sobretudo, a partir de 1990, quando as palavras-chave relacionam educação superior à produção de conhecimento, gerenciamento, produção de mão

de obra qualificada e qualidade relacionada com custo-benefício:

A idéia de que a educação superior tem como missão principal o desenvolvimento dos diversos aspectos socioculturais e econômicos dos países e sociedades tem vinculação com a trajetória histórica da universidade durante os séculos XIX e XX e sua relação com os Estados e a sociedade. Nessa visão, além da questão econômica, outros aspectos, como desenvolvimentos cultural, social e democrático de forma sustentável e equilibrada dos países e sociedades, também são considerados importantes para os propósitos da educação superior. Essa concepção, como não prioriza uma única missão para a educação superior, suscita a observância às especificidades de cada contexto e dos sistemas de educação, bem como o respeito às diferenciações existentes em níveis locais, institucionais e regionais. Entre os defensores de uma maior pluralidade de missões para a educação superior estão membros da própria comunidade acadêmica e científica, a UNESCO, a União Européia e mesmo alguns governos não plenamente comprometidos com o ideário neoliberal. Documentos da UNESCO e da União Européia têm demonstrado a ligação entre essa concepção de educação e aspectos da qualidade em ES pelo uso de termos como “diferenciação”, “pertinência” e “relevância” (BERTOLIN, 2009, p. 138).

Em efeito, a qualidade da educação superior para o neoliberalismo se orienta para o crescimento econômico e para o mercado de trabalho, ou seja, uma visão instrumental e redutiva da visão economicista do trabalho. Os governos que promovem esta visão neoliberal, evidentemente adotaram as ideias do Estado mínimo e ajustes macroeconômicos, deixando nas mãos do setor privado aproximadamente 85% do total da educação superior, mostrando como são mais eficientes que as instituições de educação superior pública, usando critérios estritamente gerenciais como, por exemplo, o caso do Chile, onde conselheiros da Câmara Nacional do Comércio são membros dos diretórios de algumas dessas instituições. Sobre o perigo desta visão, J. J. Brunner (2005, p 38.) afirma:

*en todas partes la educación superior es vista como un pilar de la competitividad de los países [...] que es pertinente apoyar su inserción en un sistema económico global que usa el capital humano y el conocimiento avanzado como principales factores de producción [...] que debe hacerse cargo de aumentar las oportunidades de formación en favor de los graduados de educación media y de la población en su conjunto [...] que debe diversificar su oferta y plataforma de proveedores con el fin de acomodar a un número creciente de jóvenes y adultos con variadas demandas formativas [...] que debe responder a las dinámicas de expansión, diferenciación y especialización del conocimiento avanzado, en torno al cual se tejen las redes productivas, tecnológicas, de comercio y políticas de la sociedad global*⁶⁸.

⁶⁸ em todas as partes a educação superior é vista como um pilar da competitividade dos países [...] que é pertinente apoiar sua inserção em um sistema econômico global que usa o capital e o conhecimento avançado como principais fatores de produção [...] que deve levar em consideração aumentar as oportunidades de formação em favor dos estudantes do ensino médio e a população em seu conjunto [...] que deve diversificar a sua oferta e a plataforma de provedores com a finalidade de acomodar um número crescente de jovens e adultos com variadas demandas formativas. [...] que deve responder às dinâmicas de expansão, diferenciação e especialização do conhecimento avançado, em torno da qual se tecem as redes produtivas, tecnológicas, de comércio e políticas da sociedade global (tradução nossa).

Desde sua origem, a educação superior, e em especial as universidades públicas, configurou-se um lugar de tensão e conflitos vinculados às demandas por acesso, reivindicações sociais, demanda de participação e governabilidade. Tal fato se deu porque a universidade tradicionalmente ocupava um lugar e uma função chave no Estado moderno. Agora, a partir da globalização, parecer ser que essa função chave se debilitou e claramente diminuiu. Ao menos, a partir de 1990 não houve grandes mobilizações universitárias no âmbito continental, ou de países, como foi a Revolução de Maio de 1968, em Paris, e as que seguiram posteriormente expandindo-se pela América Latina – com destaque para a Universidad Autónoma de México (UNAM), por demandas e exigências estudantis e do professorado universitário (estas exigências no atual contexto de globalização, caracterizado por profundas modificações que estão tendo lugar no terreno político, econômico, cultural e educativo, transformaram-se ou cobraram novos significados). De acordo com Cerny (1997), estas transformações refletem a passagem do “Estado Keynesiano de Bem-Estar” ao “Estado Competitivo”. Ainda de acordo com a visão de Cerny (1997, p. 258), é possível afirmar que: *“It is possible to argue that these transformations, and the associated conflicts and disputes, revolve around the reinforcement and legitimation of processes of accumulation, privatization, commodification, differentiation and hierarchization”*⁶⁹. Dessa maneira, segundo Dale (1999 p. 3), *“The changes associated with globalization have consequences for national states, the definition of their own policies, the definition of their mandate, capacity and governance”*⁷⁰.

Os estudos empíricos mais recentes em relação ao conceito de qualidade revelam que os acadêmicos, em geral, comungam a definição de qualidade que a considera e a focaliza como *“transformación del estudiante”*⁷¹ (WATTY, 2006). A análise dos autores consultados em diferentes países chega a conclusões similares, colocando o foco sempre na transformação do estudante. De fato, quando os acadêmicos e docentes associam e privilegiam o conceito de qualidade da educação relacionando-o com *“transformación del estudiante”*, estão fazendo referência ao seu compromisso com o ensino, que é sua profissão. Esta noção de qualidade empiricamente consensual dos acadêmicos se relaciona com o conceito de *bildung*⁷², levando destacados teóricos alemães a se perguntarem se os conceitos de “competência”,

⁶⁹ “É possível sustentar que essas transformações, e os conflitos e disputas associadas, giram ao redor do esforço e legitimação de processos de acumulação, privatização, mercantilização, diferenciação e hierarquização” (tradução nossa).

⁷⁰ “As mudanças associadas à globalização têm consequências nos Estados nacionais, na definição de suas próprias políticas, na definição de seu mandato, capacidade e governança” (tradução nossa).

⁷¹ “Transformação do estudante” (tradução nossa).

⁷² Cidadão (tradução nossa).

“competência básica” ou “destreza” poderiam substituir o conceito de *bildung*, o que abre um leque de debates de teóricos alemães, possibilitando a discussão do âmbito educativo germânico em conexão com o debate internacional sobre este tema (Tenorth, 2008). Uma análise detalhada da experiência da educação superior e das universidades na América Latina se encontra no recente livro de Marta Barandarian (2012) e no interessante artigo de Bularmaqui (2008) sobre a discussão teórica centrada na avaliação/qualidade no ensino superior. O autor aborda quatro enfoques: a perspectiva conceitual sobre a qualidade; a avaliação de sistemas; a avaliação institucional; e os indicadores. Ademais, a abordagem indica algumas considerações sobre o sistema atual da educação brasileira.

Para Bularmaqui (2008, p. 25) “avaliação e qualidade são dois termo intrinsecamente relacionados à educação superior.” Ele enfatiza que a qualidade é o foco central da avaliação, porque qualquer processo avaliativo visa a conhecer a qualidade ou, ao menos, seus indicadores. Porém a definição conceitual desse termo é complexa, pois o conceito de qualidade na educação possui características associadas à polissemia, à indefinição e à ambiguidade. Desse modo, a qualidade possui significados diferentes para distintos observadores e grupos de interesse, de maneira que há percepções divergentes acerca do que deveria ser mudado, em termos de garantia da qualidade. Ainda segundo autor, quando se fala de qualidade da educação, está se falando de uma realidade complexa, pois, quando falamos da qualidade de um curso ou de uma universidade, estamos nos referindo não só a um aspecto, mas a várias dimensões desses contextos. Em uma universidade há, por exemplo, a dimensão da gestão, do corpo docente, do desempenho dos alunos, da pesquisa, da extensão, da estrutura física, entre outras. Cunha e Wertheim (2001), fazendo menção ao texto que trata das implicações da “Declaração Mundial de Paris” para a política do ensino superior brasileiro, destacam que a qualidade da educação superior é um conceito multidimensional que inclui todas as funções e atividades: ensino, pesquisa, fomento à ciência, pessoal docente, estudantes, estruturas físicas, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Nota-se, portanto, que falar da qualidade de uma instituição ou curso implica, nessa perspectiva, a noção da complexidade estrutural e da multidimensionalidade, no que tange a esses contextos.

Outras noções outorgam ao conceito de qualidade na educação superior uma cota maior de protagonismo a circunstâncias e atores diferentes, alheias à educação em si. Por exemplo, a ideia de qualidade como excelência concede mais importância às instituições e a sua história que à profissão acadêmica; a de adequação a uma finalidade põe os acadêmicos a serviço das necessidades – às vezes bastante ambíguas e volúveis – de grupos de interesse

como os empregadores dos graduados; a da qualidade como eficiência (valor pecuniário) enfatiza no controle dos gastos e no desenho dos processos, por cima do trabalho que leva a cabo o acadêmico, e assim sucessivamente.

Em resumo, a avaliação se converteu hoje em dia em um instrumento indispensável para guiar o desenvolvimento dos sistemas educativos e para valorizar o impacto das políticas de melhora da educação postas em prática. De fato, não tem sentido avaliar por avaliar, mas sim que devemos realizá-lo para melhorar nossa ação e valorizar seus resultados. Avaliam-se os alunos para planejar e desenvolver melhor os processos de ensino e aprendizagem que se desenvolvem nas aulas. Avaliam-se as instituições de educação superior para conseguir que elas funcionem melhor e mais eficazmente e para conseguir que ofereçam as condições que favorecem uma aprendizagem de qualidade. Avaliam-se os acadêmicos e docentes para incentivar o seu desenvolvimento profissional e promover as boas práticas docentes. Avalia-se o sistema educativo para valorizar a adequação, a pertinência e a eficácia das políticas educativas que se impulsionam. O que se entende por qualidade da educação superior e o que as instituições enfrentam para alcançá-la? Para solucionar esta incógnita foi realizada uma revisão teórica do conceito, apresentando o que os autores refletiam sobre uma definição de qualidade na educação superior, as tendências que eles expunham e os desafios os quais a mesma enfrenta. Mesmo existindo uma multiplicidade de acepções referentes à qualidade, é certo que cada uma apresenta elementos importantes para dar uma interpretação do conceito, levando em consideração que o entorno, o momento histórico e as características próprias de cada instituição são determinantes para chegar à qualidade, pois ela não é um termo absoluto, mas sim relativo e dependente de todos os fatores que constituem o micro e o macroentorno dos centros de ensino.

Com base na literatura internacional e brasileira, fica claro que não obstante as diferentes orientações e visões teóricas da educação, os teóricos da qualidade da educação superior procuram centrar-se na transformação do sujeito. Ademais da visão teórica dos autores expostos, analisar-se-á no capítulo terceiro deste estudo o termo “qualidade” em se tratando de OCDE, UNESCO e MERCOSUL.

3.1 A qualidade da educação superior. Internacionalização

Mesmo com uma base teórica relacionada ao conceito de “qualidade” sendo desenvolvida há algumas décadas, como expusemos, os processos para assegurar a qualidade na educação superior tiveram um aumento considerável nos últimos vinte e cinco anos, como resposta a algumas necessidades e demandas. Elas consistem em avaliar o impacto da massificação da matrícula e da diversidade das carreiras e programas que as distintas instituições oferecem e da necessidade de um mecanismo de controle dos aportes de recursos públicos e privados destinados ao financiamento da educação superior. Esses mecanismos de controle começaram nos Estados Unidos no final de 1990, contudo, nessa mesma década, já existiam tentativas de formas de avaliação em alguns países da União Europeia, junto à acreditação e à revisão acadêmica das instituições e programas.

Esse processo de avaliação da qualidade se encontra hoje com nomes mais o menos similares em todas as regiões do mundo, porém com características e enfoques distintos. Por exemplo, nos Estados Unidos, o esforço para avaliar a qualidade se realizou por meio de acreditações institucionais, encarregadas pelas mesmas instituições regionais de educação, ou aos colégios de cada profissão por meio de *accountability*. Ademais, um número importante de estados norte americanos supervisiona as instituições, por meio dos conselhos de licenciamento (*licensing boards*) que avaliam de forma periódica as condições básicas de organização.

Na Europa, até antes do acordo de Bolonha, a garantia da qualidade estava orientada pela promoção e se limitava a avaliar programas e também instituições auditando o cumprimento dos compromissos declarados e a capacidade de autorregular-se. A partir do Acordo de Bolonha, e da necessidade dos países de promoverem a mobilidade e a integração europeia, desenvolveram-se os mecanismos de acreditação, com ênfase no cumprimento de determinados requisitos e padrões mínimos, definidos no âmbito regional por meio dos descritores de Dublin⁷³.

Nova Zelândia e Austrália incorporaram processos de garantia da qualidade no início dos anos 2000, privilegiando o fomento e a promoção de mecanismos de autorregulação. Posteriormente, a Austrália dedicou-se mais a um sistema de supervisão, limitando o papel

⁷³ Descriptores de cualificaciones, y de estándares europeos para la evaluación de agencias de acreditación. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/tools/docs/ects-guide_en.pdf> Acesso em: 20 nov. 2015.

dos acadêmicos nos processos avaliativos⁷⁴. No Oriente Médio, a garantia da qualidade é realizada como orientação ao controle e garantia pública de qualidade, por meio de agências que dependem diretamente do ministério de educação e de outros organismos públicos⁷⁵. Na região da Ásia, Pacífico, a garantia da qualidade é bastante diversa dependendo do país, e a ênfase está na garantia pública, o *accountability*⁷⁶. América Latina mostra desde 1990 um avanço nos processos de garantia da qualidade, que se expressa em três âmbitos distintos (avaliação, qualidade e acreditação), porém complementários, no sentido de serem sistemas nacionais, especialmente na Argentina, no Brasil, na Colômbia, no Chile, na Costa Rica e no México. A experiência subregional do MERCOSUR se destaca pelos mecanismos de acreditação, denominada ARCU-Sul – que serão analisados no capítulo quarto desta tese.

Em resumo, de acordo com o que discutimos anteriormente, podemos observar que o conceito da qualidade da educação é um conceito relativo, social e historicamente determinado, pois a educação é um processo que, ao estar associado a outros fenômenos sociais, é complexo e não se produz apenas na sala de aula. Há educação porque há grupos humanos, sociedade, cultura e história. Segundo López (2006), o problema da qualidade se dá quando esse ambiente social em que se desenvolve a educação se modifica, já que os resultados do sistema educativo estão estreitamente relacionados com as expectativas coletivas e processos próprios do sistema. Ainda conforme as ideias de López (2006, p. 38):

*En realidad la calidad es un concepto relativo asociado al proyecto institucional, a sus objetivos, finalidades y resultados, a su eficiencia y costo, a su aptitud para cumplir su compromiso social o bien para satisfacer las necesidades de sus usuarios, destinatarios o clientes*⁷⁷.

Para Bernasconi (2009), não se pode medir a qualidade da educação superior em termos absolutos, porque depende dos objetivos que a instituição tenha determinado para si. Da mesma maneira, o autor manifesta que, quando se tenta medir a qualidade da universidade, não se pode deixar de ter em consideração o contexto geográfico, social e cultural em que ela se encontra. A respeito dos objetivos e finalidades institucionais, também se encontra a definição de qualidade da educação superior do programa de cooperação entre instituições de educação superior. A qualidade da educação superior, desde esta perspectiva, poderia definir-

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.tegsa.gov.au/>> Acesso em: 28 nov. 2015.

⁷⁵ Disponível em: <<http://wenr.wes.org/2015/04/wenr-april-2015-middle-east>> Acesso em: 26 nov. 2015.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.eastwestcenter.org/publications/higher-education-asiapacific-quality-and-public-good>> Acesso em: 27 nov. 2015.

⁷⁷ Na realidade, a qualidade é um conceito relativo associado ao projeto institucional, a seus objetivos, finalidades e resultado, a sua eficiência e custo, a sua aptidão para cumprir seu compromisso social ou bem para satisfazer as necessidades de seus usuários, destinatários ou clientes (tradução nossa).

se como o grau de ajuste das ações de uma instituição para dar continuidade às orientações que emanam desde sua missão e propósitos institucionais.

3.2 Marco teórico da acreditação

Internacionalmente, associa-se o surgimento e o financiamento da avaliação da universidade a uma crise do Estado de Bem-Estar Social e ao surgimento do que o cientista social britânico Guy Neave (1988) denominou Estado-Avaliador. A avaliação e a acreditação, no campo da educação superior nos Estados Unidos, desenvolveram-se antes das décadas de 1980 e 1990, mas foi nesta época que começaram, na Europa, a ser determinantes para os sistemas de educação superior.

O início das discussões sobre avaliação e acreditação universitária coincidiu, temporalmente, com o momento em que a perspectiva neoliberal dominava a agenda das políticas públicas, exigindo qualidade dos serviços públicos, descentralizando competências, reajustando os critérios de alocação da verba pública, privilegiando o surgimento e a consolidação da iniciativa privada nos serviços públicos etc. (KROTSCH, 2001).

3.2.1 A conceitualização da acreditação

Para Dias Sobrinho (2003, p. 1):

*La acreditación es hoy un mecanismo nacional que cumple un papel de control de enorme importancia, en general protagonizado por los gobiernos, frente a la necesidad de atestiguar la garantía pública de calidad de una institución o de un programa, en contextos complejos de internacionalización, enorme diversificación y creciente mercantilización*⁷⁸.

Nesta definição, subentende-se a ideia de que para alcançar a qualidade é preciso ter que cumprir algumas expectativas, alguns padrões estabelecidos por organismos externos encarregados de acreditar. Quanto mais a instituição educacional superior se aproxima de certas normas ou padrões, maior é seu grau de qualidade e “*en consecuencia, la calidad se mide objetivamente*” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 1)⁷⁹.

⁷⁸ A acreditação é hoje um mecanismo nacional que cumpre um papel de controle de enorme importância, em geral protagonizado pelos governos, diante da necessidade de atestar a garantia pública de qualidade de uma instituição ou de um programa, em contextos complexos de internacionalização, enorme diversificação e crescente mercantilização (tradução nossa).

⁷⁹ “em consequência, a qualidade se mede objetivamente” (tradução nossa).

Acreditar corresponde a dar fé pública da qualidade das instituições ou dos programas de estudo; é brindar informação aos cidadãos e às autoridades, garantindo, publicamente, que os títulos outorgados alcançam níveis predefinidos; é comprovar oficialmente que uma instituição educativa – ou um programa específico – cumpre ou não com os requisitos de qualidade e, portanto, os certificados que outorga são válidos ou não. Conforme MORA, JOSÉ-GINÉS (2003, p. 74):

*En los Estados Unidos predominan dos tipos de acreditación, ambas practicadas por agencias externas independientes: la institucional accreditation hace una evaluación global de una institución, mientras que la program accreditation se realiza sobre titulaciones. En Europa, donde prácticamente no hay acreditación externa hecha por agencias independientes, la palabra acreditación se refiere sólo a programas de estudio, ya que las instituciones son generalmente reguladas antes de este proceso.*⁸⁰

Por outro lado, a acreditação deve estimular a busca contínua da qualidade e facilitar a mobilidade de estudantes e professores. A acreditação possui limites, atem-se, quase exclusivamente, a resultados, objetivos e comparações, porém não dá conta eficazmente de processos, contextos, valores, atitudes e competências sociais.

O processo de acreditação necessariamente converge com os processos de autoavaliação e de avaliação externa. Todos estão associados a um conjunto de critérios utilizados como referência para avaliar uma instituição ou programa. Enquanto as avaliações apresentam resultados e recomendações, a acreditação envolve uma decisão com repercussão em termos de sanções e recompensas. Com base nessas premissas, a avaliação é um processo autorregulado e não necessariamente público, e a acreditação é um processo externo que culmina em uma resolução pública.

Existe uma diversidade de conceitualizações sobre a acreditação. A maioria delas faz coro ao assinalar que se trata de uma avaliação sistemática e externa, de caráter voluntário, que acontece periodicamente por organismos não governamentais, responsáveis por verificar a qualidade de um curso ou de uma instituição, a fim de reconhecer formalmente determinados padrões de qualidade e indicadores mínimos, segundo o juízo de valor dos pares avaliadores.

Os organismos de acreditação existem na maior parte dos países. Em geral, avaliam utilizando marcos temporais, como “certificação por dois anos”, “certificação provisória”, “certificação com excelência”, entre outros. Em qualquer caso, se o resultado é favorável, o

⁸⁰ Nos Estados Unidos predominam dois tipos de acreditação, ambas praticadas por agências externas independentes: a *institutional accreditation* faz uma avaliação global de uma instituição, enquanto que *program accreditation* é realizada sobre titulações. Na Europa, onde praticamente não há acreditação externa feita por agências independentes, a palavra *acreditación* se refere apenas a programas de estudo, já que as instituições são geralmente reguladas antes deste processo.

programa em questão opera com esse “selo de reconhecimento” por um tempo determinado (geralmente no máximo cinco anos), até um novo ciclo de re-acreditação.

Na vasta maioria dos países em que foram implementados modelos de acreditação, o seguinte esquema foi adotado: a) uma autoavaliação realizada pela universidade, isto é, pelos administradores e pelos acadêmicos, que resulta em um informe que toma como ponto de referência um conjunto de padrões e indicadores estabelecidos por organismos de acreditação; b) visita *in loco*, feita por um comitê de pares selecionados pelo organismo acreditador, que examina as evidências, verifica as instalações e faz entrevistas com os acadêmicos e administradores, resultando em outro informe com as respectivas recomendações; c) uma análise do comitê sobre as evidências e as recomendações com o resultado, seguida do comunicado da decisão oficial à instituição e aos grupos interessados.

Os processos de acreditação realizados em diferentes países e regiões têm muitas utilidades e aplicações, semelhantes em todas as localidades. Afinal, servem como instrumentos pelo qual o Estado pode reconhecer publicamente as instituições acreditadas como tendo alto nível de qualidade. É um meio pelo qual as IES prestam contas à sociedade e ao Estado acerca dos seus serviços educacionais, e prova confiável de que alcançaram um nível de qualidade minimamente aceitável.

Além disso, a acreditação assegura que as IES dispõem de meios apropriados para o cumprimento de suas missões; estimula o autoexame permanente, em um contexto de cultura de qualidade; ajuda as IES a detectar seus pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades, e a desenvolver planos estratégicos visando à melhoria da qualidade; certifica que um programa satisfaz os indicadores de desempenho (variam de “mínimo” a “excelente”), prevenindo o público de possíveis ofertas educacionais fraudulentas.

As decisões geralmente envolvem uma sentença binária (acreditado/não acreditado), embora exista uma terceira possibilidade, como é o caso da acreditação “condicionada”. Vale ressaltar que os pareceres se baseiam unicamente em critérios de qualidade e não atendem a considerações políticas, além de que, como visto, têm prazo de validade (varia de país para país, mas não excede os cinco anos).

Mesmo assim, já foi detectada uma série de problemas e falhas. Para começar, empregam-se critérios uniformes de avaliação sem considerar os diferentes níveis de desenvolvimento das IES, deixando em desvantagem aquelas que se encontram em condições precárias por falta de recursos financeiros. Em sua grande maioria, a avaliação externa realizada pelo comitê de pares acadêmicos carece da preparação necessária. Assim, em muitas ocasiões, o processo de acreditação não se realiza com a equidade esperada, pois está subordinada aos

pares acadêmicos.

Observe-se que o processo de avaliação externa obrigou as instituições públicas de ensino superior a adotarem mecanismos de gestão empresarial e sujeitaram-se ao cumprimento dos critérios de avaliação exigidos pelos organismos de acreditação. Afora isso, os informes relativos aos processos de autoavaliação apresentam, frequentemente, distorções, pondo em dúvida sua autenticidade e a clareza no manejo e na utilização dos resultados. Por isso, os organismos de acreditação devem trabalhar com base em um plano global de serviços, transparente e com regras claras, de um modo tal que as universidades possam usufruir de igualdade de oportunidades, evitando a exclusão. Além do mais, exerçam um papel estratégico ao conseguir fomentar a competência entre as universidades, em um ambiente de colaboração, impedindo que a questão da competência vire uma competição acirrada, umas contra as outras.

Uma variante do processo de acreditação é a auditoria, prática muito comum no Reino Unido e na Austrália. Consiste em um processo de revisão de uma instituição a fim de determinar se seu programa de estudos, seu corpo docente e sua infraestrutura cumprem com os propósitos e objetivos estipulados. Uma auditoria se concentra na prestação de contas das instituições e dos programas. As conclusões e resultados são preparados pelos auditores em um informe final. Na figura ilustram-se as etapas que são cumpridas em um processo de auditoria.

Em suma, a acreditação no ensino superior é uma forma de regulação, cuja função é garantir que as universidades cumpram com uma série de indicadores, aplicáveis às instituições e/ou cursos acadêmicos, para depois apresentar os resultados às partes interessadas. Reafirme-se que também serve para proteger os estudantes de um serviço educacional fraudulento. A existência centenária de organismos de acreditação de caráter não governamental nos Estados Unidos da América confere veracidade à afirmação do reitor da Universidade de Ohio, Robert Glidden, para quem a acreditação “é uma invenção americana”. A acreditação, no sentido que tem na contemporaneidade, surgiu no início do século XX, mas foi precedida por ações similares que foram iniciadas, desenvolvidas e consolidadas no final do século XIX, nos EUA. A mundialização aconteceu, a todo vapor, na década de 1990, quando passaram a surgir instâncias e processos de avaliação, classificação e acreditação em todos os continentes. No século XXI, esses processos são inseparáveis das atividades cotidianas das universidades de nível internacional e/ou global.

Um dos motivos principais para incentivar a acreditação é garantir a confiança pública na qualidade da educação superior, oferecendo aos estudantes melhores condições (informação confiável) de escolher uma universidade e/ou um curso em que conduzirão seus estudos.

Por todo o globo, funcionam diversos procedimentos para acreditar/reconhecer as universidades e seus programas. Pode-se classificar o grau de desenvolvimento dos sistemas de acreditação nos países em sete categorias: países com acreditação institucional; países com acreditação de cursos; países com ambos os tipos; países prestes a introduzir mecanismos de acreditação; países que contam com um sistema de avaliação de qualidade; países que dispõem de mecanismos de avaliação oficiais e irregulares; e países que carecem de mecanismos de garantia de qualidade.

Há instituições de grande prestígio, como Harvard e Stanford, que não aceitam ser certificadas, porque consideram que são elas que estabelecem os padrões de qualidade, e é fato irrefutável que são realmente universidades de classe mundial e líderes de diversos *rankings* mundiais universitários. De acordo com Mora e Fernández Lamarra (2005), nos países em que a acreditação foi implementada, ela esteve e está aberta a uma série de questionamentos. Os autores sumarizaram os principais tópicos e buscaram respondê-los:

- ***A acreditação é aplicável a instituições ou a cursos?*** Ambas as possibilidades são convergentes e vigem em diversos países. A primeira pode simplificar o processo, enquanto a segunda é mais específica. Escolher uma acreditação institucional é optar por um processo mais rápido, com menos custos e menos burocrático, enquanto a avaliação de cursos pode originar um espaço seletivo para ricos, devido aos altos custos envolvidos;

- ***O que são os indicadores mínimos e os indicadores de excelência?*** A qualidade da educação superior oscila entre indicadores mínimos e indicadores de excelência. Se uma instituição ou curso cumpre satisfatoriamente com os indicadores de excelência, a noção de qualidade aproxima-se de um caráter distintivo, de exclusividade. Entretanto, deve-se ter em conta que uma instituição ou programa é de qualidade quando consegue fazer muito com poucos recursos, refletindo o “valor agregado” à educação superior;

- ***A acreditação é obrigatória ou voluntária?*** A questão principal é se se deve impor, por vias legais, a obrigatoriedade da acreditação ou se se deve deixá-la nas mãos do mercado. O discurso político predominante na América Latina tende para a modalidade voluntária, mas o discurso implícito é no sentido de levar à obrigatoriedade. A necessidade das universidades de conseguir um maior número de recursos financeiros obriga-as a se submeterem a processos de avaliação, que não coadunam com as IES de recursos parcos. Por um lado, elas precisam de fundos para cumprir com sua missão e, por outro, precisam investir dinheiro para cobrir os gastos inerentes ao processo de acreditação;

- ***As consequências são legais ou relativas apenas à questão do prestígio?*** Não há

dúvidas de que a acreditação está associada ao prestígio acadêmico, razão pela qual muitas universidades têm interesse na mesma. Mas é sabido que países desenvolvidos têm fechado as universidades que não atendem aos critérios de qualidade estabelecidos pelas agências acreditadoras;

- **Qual o papel das agências? Quais os tipos?** Existem agências acreditadoras profissionais públicas e privadas, que atuam nacional ou internacionalmente. O relevante, nesse caso, não é a questão de qual tipo de agência ser mais recomendável, mas o reconhecimento que a agência tem no meio acadêmico, devido ao seu preparo, experiência e ética na avaliação;

- **O foco é nos processos ou nos resultados?** A tendência é fazer uma abordagem baseada em resultados, o que leva a questionar se se podem avaliar exclusivamente os resultados sem considerar os processos. Na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (JOMTIEN, 1990), é reiterado que a qualidade educacional reside mais no que se aprende e menos no que se ensina. Por essa razão, a tendência do uso de indicadores de desempenho nos processos de acreditação enfatiza majoritariamente os resultados, ou seja, o aprendizado real dos estudantes e da organização;

- **Quem cobre os gastos do processo?** As agências acreditadoras devem dispor de recursos financeiros que lhes permita planejar e realizar a acreditação eficaz e efetivamente. Atualmente, em comparação com outros projetos educacionais, a acreditação representa um gasto oneroso para as IES;

- **Que período de validade deve ter a acreditação?** Esse questionamento nos leva antes a explicitar que especialistas no tema acreditam que o processo de acreditação deve ser prioritariamente *ex post* (ou seja, voltar depois de sua consecução, a fim de verificar possíveis desvios e atualizar a avaliação). O prazo varia de acordo com as especificidades de cada instituição e de cada curso.

As críticas à acreditação tendem a focalizar as limitações de um sistema autorregulado, a conduzir melhores resultados, a controlar os gastos, a melhorar a eficiência e a qualidade da educação superior. A acreditação está caracterizada por algo arcaico e complexo (um tipo de sociedade secreta), e poderia ser mais eficaz se houvesse um sistema de supervisão direta feito por uma agência federal.

Como já foi assinalado anteriormente, a história das avaliações das universidades remonta ao final do século XIX, nos Estados Unidos da América, em um contexto de proliferação de instituições de ensino superior. As mais diversas abordagens pedagógicas e métodos de pesquisa eram utilizados, títulos de graduação eram expedidos sem qualquer

normatização, a concorrência entre as universidades, por prestígio e por aumento de alunos matriculados, não tinha qualquer regulação estatal. Tal contexto propiciou o surgimento, em 1895, da *Southern Association of Colleges and Schools* (SACS, sigla em inglês para Associação de Escolas e Universidades do Sul). A partir desse momento, o SACS se dedicou a estabelecer padrões mínimos de garantia de qualidade na educação superior.

No contexto histórico, ao final da Primeira Guerra Mundial, começaram a aparecer nos EUA organismos regionais encarregados de certificar as universidades, que atualmente continuam suas atividades com o “reconhecimento” de um conselho. Até 1993, funcionou o *Council on Postsecondary Accreditation* (Conselho de Acreditação da Educação Pós-Secundária). Depois foi a vez da *Commission Recognition of Postsecondary Accreditation* (Comissão de Reconhecimento da Acreditação da Educação Pós-Secundária). Em 1996, foi substituída pelo *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA, sigla em inglês para Conselho de Acreditação para a Educação Superior). O reconhecimento é uma revisão da qualidade e eficácia dos organismos acreditadores baseados em um conjunto específico de padrões.

No modelo estadunidense, existe uma clara distinção entre dois tipos de acreditação: aquele que corresponde às instituições e aquele que corresponde aos cursos (especializações). A primeira é desenvolvida, em sua maior parte, pelas agências regionais e nacionais de acreditação, enquanto a segunda é realizada por agências profissionais especializadas. O CHEA conta com 80 agências de acreditação: 61 correspondem à acreditação de cursos e as 19 restantes são responsáveis por instituições. Nos EUA, essas agências são financiadas por diversas fontes: as cotas que as instituições e programas pagam pelas visitas e pela acreditação; a cota anual das instituições e programas que são acreditados; patrocinadores, fundos especiais, fundações privadas e iniciativas governamentais.

O governo estadunidense se apoia na acreditação para garantir a qualidade das instituições e programas, além de oferecer fundos federais às instituições e ajuda federal aos estudantes. Os governos estaduais concedem, inicialmente, licença para o funcionamento das instituições e programas sem acreditação, ainda que, na maioria dos estados, é requerida a acreditação para a abertura dos fundos estatais disponíveis às instituições e aos estudantes. Acrescente-se a isso que os indivíduos que desejam obter uma licença do estado para exercer sua profissão devem ser oriundos de instituições ou programas acreditados.

A SACS outorga creditações regionais em 11 estados do Sul dos Estados Unidos da América (Alabama, Flórida, Geórgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Tennessee, Texas e Virgínia) e para universidades latino-americanas

associadas que oferecem cursos de licenciatura, mestrado e doutorado. Na opinião de Didou (2002), essa alternativa é uma resposta aos estudos mercadológicos que revelam as debilidades de um sistema nacional de controle de qualidade, que ainda é recente, pouco familiar ao público e alvo da crítica política.

A acreditação pelo SACS, tal como é praticada nas universidades estadunidenses, é voluntária e consiste no reconhecimento de que uma instituição ou curso foram avaliados e atenderam aos padrões de qualidade estabelecidos. O processo envolve uma autoavaliação, na qual as instituições e os cursos preparam um documento escrito sobre o próprio desempenho, baseado nos critérios formulados pelas agências de acreditação. A revisão por pares (especialistas) é realizada por professores e administradores do curso a ser acreditado. Eles revisam a autoavaliação e formam parte da equipe de visitante que irá avaliar a instituição e/ou o programa, depois que a etapa da autoavaliação foi cumprida. O documento resultante serve como base para a visita. Todos os membros da equipe são voluntários e não recebem pagamento. O processo é cíclico.

O objetivo principal das agências acreditadoras é garantir às partes interessadas (estudantes, pais de família, empregadores) que a instituição e/ou o curso atendem aos padrões mínimos, ao mesmo tempo em que estimulam as instituições a buscar a excelência educacional. Os requisitos da SACS para demonstrar boas práticas são: a missão institucional, a direção e a eficácia, os cursos acadêmicos, e os recursos (incluindo a biblioteca, o corpo docente e discente, entre outros aspectos).

A SACS é responsável pela acreditação institucional. Buscará evidência de que a instituição tem um claro sentido de missão e objetivos definidos em consonância com a mesma; que possui a capacidade, os recursos e a vontade para fazer o que promete; que estabelece padrões mínimos de excelência, critérios de qualidade e indicadores de realização, consistentes com a política de acreditação; e, finalmente, que dispõe de mecanismos de avaliação, autoexame e planejamento que permitam um contínuo melhoramento de suas atividades.

O modelo de credenciamento estadunidense segue como referência para um grande número de países de todos os continentes. Sua influência pode ser vista na tabela a seguir:

TABELA 2 – Países que adotaram o Modelo SACS (por Região)

Região	SACS presente em
este Europeu e Ásia Central	Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Mongólia, Polônia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Turquia.
América Latina e Caribe	Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Jamaica, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Venezuela.
a Oriental e Pacífico	Austrália, China, Coreia, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Singapura, Tailândia.
Sul Asiático	Índia, Paquistão
Oriente Médio e Norte da África	Israel, Jordânia
África Subsariana	África do Sul, Costa do Marfim, Gana, Quênia, Maurício, Namíbia, Nigéria.
Europa Ocidental e América do Norte	Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Espanha, Finlândia, Grã-Bretanha, França, Holanda, Islândia, Itália, Noruega, Suíça, Suécia.

Fonte: BRUNNER (2005, p. 37)

Uma das abordagens da garantia de qualidade largamente utilizadas no ensino superior é a acreditação de cursos acadêmicos por comitês de pares avaliadores e por agências de garantia de qualidade e organismos de acreditação. A função desses últimos é garantir que os estudantes matriculados em programas educacionais recebam uma educação condizente com os requisitos demandados pela prática de seus respectivos campos. As agências de acreditação são muito importantes para a sociedade, o corpo docente, as instituições, os sistemas de doação e de financiamento.

3.2.2 A acreditação superior nas regiões do mundo. O espaço europeu de educação superior (EEES)

A Declaração de Bolonha, em junho de 1999, vem gerando uma nova situação na Europa, onde a comparabilidade e compatibilidade dos estudos universitários se tornaram prioridade. O chamado processo de Bolonha foi consequência de uma série de reuniões de ministros responsáveis pela educação superior, com o objetivo de estabelecer um Espaço Europeu de Educação Superior para o ano de 2010. O processo envolveu a Comissão Europeia, como membro com direitos plenos, o Conselho da Europa e a UNESCO-CEPES, além de muitas outras organizações que participaram como membros consultivos.

O resultado foi uma associação plena e ativa de instituições do ensino superior, das quais as mais importantes são a Associação Europeia de Universidades (EUA), a Associação Europeia de Instituições da Educação Superior (EURASHE, na sigla em inglês), a representação estudantil por intermédio da União dos Estudantes Europeus (UDE), a representação dos professores pela Educação Internacional (IE), a Associação Europeia para a Garantia de Qualidade na Educação Superior (ENQA) e a representação dos empresários pela Europa Comercial. Desde 1998, seis conferências ministeriais, dedicadas a tratar do processo de Bolonha, aconteceram bianualmente em diferentes cidades da Europa: Paris, Bolonha, Praga, Berlim, Londres, Bergen e Lovaina.

A Declaração de Bolonha teve como antecedente a Declaração de Sorbonne, celebrada em 25 de maio de 1998, com a presença de ministros da França, da Alemanha, da Itália e do Reino Unido. A Declaração da Sorbonne centrou-se nos seguintes pontos:

- Melhorar a transparência internacional dos cursos e o reconhecimento dos títulos, por meio de uma gradual convergência rumo a um quadro comum de títulos e ciclos de estudos;
- Facilitar a mobilidade de estudantes e professores na Europa e a integração com o mercado de trabalho europeu;
- Elaborar um sistema comum de dois ciclos: graduação (bacharelado) e pós-graduação (mestrado e doutorado).

A Declaração de Bolonha no Espaço Europeu de Educação Superior, em grande medida inspirada pela Declaração de Sorbonne, foi firmada em junho de 1999 pelos ministros da educação superior de 29 países europeus. Essa declaração tornou-se o marco referencial utilizado por esses países para a modernização e reforma da educação superior europeia. O processo de reforma foi chamado de processo de Bolonha, cuja pedra basilar foi a unificação das estruturas dos estudos a fim de criar um espaço para a mobilidade.

A Declaração de Bolonha tem como objetivo aumentar a competitividade internacional do sistema europeu de educação superior e destaca a necessidade de garantir que esse sistema atraia a atenção do mundo. Nessa declaração, os ministros afirmaram sua intenção de:

- Adotar um sistema de títulos acadêmicos de fácil compreensão e equivalência.
- Implementar um sistema baseado essencialmente em duas fases principais: a pré-licenciatura e a pós-licenciatura;
- Criação de um Sistema Europeu de Créditos (tal como o ECTS, outro sistema de transferência e acumulação de créditos);
- Incentivar a mobilidade de estudantes, professores, pesquisadores e pessoal administrativos;
- Promover a cooperação europeia para a garantia de qualidade;
- Promover as necessárias dimensões europeias no ensino superior (particularmente no que concerne ao desenvolvimento curricular e à cooperação interinstitucional).

Nos dias 29 e 30 de março de 2001, representantes de mais de trezentas instituições europeias de educação superior reuniram-se em Salamanca, na Espanha, com o propósito de contribuir para a conferência dos ministros de educação dos países participantes da Declaração de Bolonha. Nesse encontro, as instituições reiteraram o apoio à declaração e o compromisso de criar um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES).

Para esse fim, foi criada a Associação Europeia de Universidades (EUA), destinada a transmitir com maior impacto esta mensagem aos governos e à sociedade, ajudando cada país a enxergar os potenciais do EEES. Dois meses depois, em maio, os ministros se reuniram em Praga, na República Checa, para analisar os avanços e estabelecer prioridades para os anos seguintes. Estavam presentes representantes de 33 países (Croácia, Chipre e Turquia foram aceitos como novos membros, assim como o Principado de Liechtenstein).

Os ministros da educação decidiram criar o Grupo de Acompanhamento de Bolonha (BFUG, na sigla original), responsável pelo desenvolvimento do processo. Integrado por representantes de todos os países signatários e pela Comissão Europeia, ficou decidido que a presidência do BFUG seria rotativa. O comunicado de Praga destaca três elementos importantes no processo de Bolonha: (i) desenvolvimento permanente da aprendizagem; (ii) compromisso entre os estudantes e universidades; (iii) promoção dos atrativos do Espaço Europeu de Educação Superior.

O passo seguinte no processo de Bolonha aconteceu em Berlim, em 19 de setembro de 2003. Com a inclusão de sete novos países (Albânia, Andorra, Bósnia e Herzegovina, a

República da Macedônia, Montenegro, Rússia e Sérvia), chegou a 40 o número de países participantes. O BFUG disponibilizou informações detalhadas sobre o progresso, a implementação das prioridades intermediárias e a organização de um balanço prévio para a conferência de ministros de 2005. O Centro Europeu de Educação Superior da UNESCO (UNESCO-CEPES) uniu-se ao BFUG como membro consultivo.

Com o Comunicado de Berlim, o processo de Bolonha foi impulsionado e as prioridades para os anos seguintes foram: a) desenvolver os sistemas de garantia de qualidade em âmbito institucional, nacional e europeu; b) implementar o sistema de ciclos de estudo; c) reconhecimento das graduações e do período de estudos, incluindo a outorga automática e gratuita do Suplemento ao Diploma (SD) para todos os graduados em 2005; d) elaboração de um marco geral de títulos para o EEES; e e) inclusão do doutorado como a terceira fase do processo.

Em maio de 2005, o processo de Bolonha estendeu-se a 45 países signatários, com a inclusão da Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. A reunião aconteceu em Bergen, na Noruega, para discutir as realizações do processo de Bolonha com base nos informes do BFUG. A Conferência de Bergen marcou a adoção dos Critérios e Diretrizes para a Garantia de Qualidade no EEES e o Marco de Títulos (graus acadêmicos).

Nesse ano, a Associação Europeia para a Garantia de Qualidade na Educação Superior (ENQA), a Estrutura Internacional de Educação Pan-Europeia e a União das Confederações da Indústria e dos Empregadores (UNICE, na sigla em inglês, que virou posteriormente a Europa Comercial) uniram-se ao BFUG como membros consultivos. O Comunicado de Bergen ampliou suas prioridades para 2007, a saber: a) reforço da dimensão social e eliminação dos obstáculos para a mobilidade; b) implementação dos critérios e diretrizes para a garantia de qualidade; c) desenvolvimento dos marcos nacionais de títulos em compatibilidade com o marco de títulos para o EEES; e d) criação de oportunidades para o aprendizado flexível da educação superior, incluindo os procedimentos para o reconhecimento de aprendizado prévio.

Em maio de 2007, foi a vez de Londres, na Inglaterra, sediar a reunião ministerial responsável por conduzir o processo de Bolonha. Nesse encontro, foi estabelecido o primeiro corpo legal do processo: o Registro Europeu de Garantia de Qualidade (EQAR, na sigla em inglês). Foram registradas as agências de garantia de qualidade que cumpriam satisfatoriamente com os Critérios e Diretrizes para a Garantia de Qualidade (ESG, na sigla original) no EEES. Houve também, em Londres, avanços na dimensão social, para a qual os ministros formularam uma estratégia nacional e planos de ação, a fim de desenvolver a dimensão global da educação superior europeia. No Comunicado de Londres, os ministros decidiram: a) criar a EQAR; b)

completar a compatibilidade dos títulos acadêmicos nacionais com o marco de títulos do EEES até 2010; c) informar sobre as medidas nacionais para eliminar os obstáculos de mobilidade acadêmica; d) aplicar um informe sobre estratégias nacionais para a dimensão social, incluindo planos de ação e medidas para avaliar a eficácia dos planos; e e) adotar uma estratégia para o EEES em âmbito global.

Em 2009, na reunião ministerial de Lovaina, em 28 e 29 de abril, foi feito o balanço das realizações do processo de Bolonha e estabelecidas as prioridades do Espaço Europeu de Educação Superior para o decênio seguinte. Analisando em retrospectiva os dez anos de formação do ensino superior europeu, os ministros ressaltaram os êxitos logrados até então, enfatizando a maior compatibilidade, transparência e comparabilidade dos sistemas de educação europeus, por meio da aplicação de mudanças estruturais, pelo uso do ECTS (Sistema Europeu de Transferência de Crédito) e pelo Suplemento ao Diploma. Os ministros reconheceram que o EEES ainda não era uma realidade e decidiram que o processo de Bolonha seria co-presidido pelo país que estivesse na presidência da União Europeia e por um país que não pertença ao bloco. Ficou acordado que:

a) cada país deve criar metas mensuráveis para ampliar a participação geral e aumentar a inclusão de grupos sociais sub-representados na educação superior até o final da década seguinte;

b) até o ano de 2020, pelo menos 20% dos graduados no EEES deve ter passado por um período da formação no estrangeiro;

c) o aprendizado permanente e a empregabilidade são missões importantes no ensino superior;

d) o aprendizado focado no estudante deve ser o objetivo da reforma curricular em curso.

Como se vê, a integração econômica e cultural da União Europeia tem gerado novas oportunidades de mobilidade para docentes e expandido o processo de intercâmbio acadêmico, científico e tecnológico da região. O aproveitamento das oportunidades exige um grau de coordenação entre os sistemas europeus de educação superior em prol de instrumentos para a homologação de certificados, diplomas e créditos, assim como para o desenvolvimento dos sistemas de garantia de qualidade para instituições e cursos.

Sobre a questão da garantia de qualidade, os ministros concordaram em planejar o cenário para a mútua aceitação dos mecanismos de avaliação e de acreditação. Na maior parte dos sistemas de educação superior europeu, a acreditação é obrigatória, mas há exceções, como é o caso da Polônia, cuja agência trabalha com base no voluntariado. Independentemente se a

acreditação é obrigatória ou não, todas as instituições e programas que se submetem a esses procedimentos se beneficiam positivamente e usufruem o direito para ministrar um programa de estudos, direito para outorga de títulos, reconhecimento de qualidade e direito para receber financiamento (ENQA, 2006, p. 22).

Os países de língua germânica (Holanda, Áustria, entre outros) e os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega etc.) recorrem, frequentemente, à Agência Austríaca para Garantia de Qualidade (AQA, na sigla original) para a acreditação de curso em ciências aplicadas ofertadas pelas universidades. Este organismo tem muitos anos de experiência e conhecimentos técnicos avançados nos procedimentos de acreditação. Ser acreditado por ela é evidência de que atenderam aos Critérios e Diretrizes para a Garantia de Qualidade no EEES.

De acordo com Michavila (2008), a tendência visível nos trabalhos de garantia de qualidade indica maior coordenação, convalidação e interação conjunta entre as agências acreditadoras. A adoção de formas de avaliação externa e de acreditação têm sido elementos essenciais para a convergência europeia.

O processo de Bolonha impactou de forma diversa os sistemas europeus de educação superior. O impacto mais imediato e tangível tem sido a reforma curricular, feita em cada país, a fim de alcançar a homologação dos créditos e dos ciclos de estudo acadêmicos. Por muito tempo alheio ao desenvolvimento da educação superior na Europa, o tema da acreditação instalou-se nas agendas da política pública e nas propostas de reforma institucional. Em alguns casos (como Itália, Espanha e França), o governo conserva, e até acentua, o seu papel como supervisor do processo. Em outros casos (como Dinamarca, Finlândia e Noruega), foi desenvolvido um sistema misto de acreditação, similar ao estadunidense. Em outros ainda (como Reino Unido, Holanda e Bélgica), a adoção de formas de reconhecimento de qualidade a cargo de agência independentes acontece com facilidade e rapidez. Alguns países que partilham a mesma língua (a exemplo da Alemanha, Áustria e Suíça) estão aproveitando isso e optando por mecanismos regionais de acreditação (CONRATHS, 2000; HAAKSTAD, 2001; WESTERHEIJDEN, 2001).

Um dos principais desafios que os sistemas europeus de ensino superior estão enfrentando é a articulação dos esquemas de acreditação que atendam, simultaneamente, a propósitos nacionais de fortalecimento de qualidade e competitividade e à internacionalização resultante da integração regional.

Em síntese, o que se busca alcançar, por meio da acreditação e da avaliação, é a consolidação da autonomia das instituições que participam dos ditos processos; uma conceitualização comum e precisa dos termos utilizados na avaliação e na acreditação; a criação

e ampliação de estruturas estáveis de colaboração entre instituições e organismos de avaliação; e a garantia de qualidade de cursos e instituições da educação superior e dos títulos acadêmicos.

Tabela 3 – Agências de Acreditação na Europa

País	Agência de qualidade	Data de fundação
ALEMANHA	Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute- ACQUIN	2001
	Accreditation Agency for Study Programmes in Health and Social - AHPGS	2001
	Agentur für Qualitätssicherung- AQAS	2002
	Accreditation Agency Specialised in Accrediting Degree Programmes in Engineering, Informatics, the Natural Sciences and Mathematics - ASSIN	1999
	Stiftung Evaluationsagentur Baden-Wuerttemberg- EVALAG	2000
	Foundation for International Business Administration Accreditation – FIBA	
	German Accreditation Council- GAC	1999
	Central Evaluation and Accreditation Agency Hannover- ZEVA	1995
ÁUSTRIA	Austrian Accreditation Council - AAC	2000
	Austrian Agency for Quality Assurance - AQA	2003
	Fachhochschulrat	1993
BÉLGICA	Institutional Evaluation Programme of the European University Association- IEP	1994
	Council of Flemish Institutions of Higher Education- VLHORA	2006
	Flemish Interuniversity Council Quality Assurance Unit- VLIR - QAU	1976
	Agence pour l' Evaluation de la Qualité de l' Enseignement Supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française- AEQES	2002
BULGARIA	National Evaluation and Accreditation Agency- NEAA	2008
CHIPRE	Council of Educational Evaluation-Accreditation - CEAA	1993
REP. CHECA	Accreditation Commission Czech Republic	2002
DINAMARCA	ACE Denmark	2007
	Danish Evaluation Institute - EVA	1992
ESTÔNIA	Estonian Higher Education Quality Agency - EKKA	2009
FINLÂNDIA	Finnish Higher Education Evaluation Council - FINHEEC	1996
FRANÇA	Evaluation Agency for Research and Higher Education - AERES	1985
Hungria	Hungarian Accreditation Committee- HACC	1993

Irlanda	Higher Education and Training Awards Council- HETAC	2001
	Irish Universities Quality Board - IUQB	2002
	National Qualifications Authority of Ireland- NQAI	2001
	Higher Education Authority- HEA	1971
Itália	Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario- CNVSU	1996
Latvia	Higher Education Quality Evaluation Centre- HEQEC	1994
Lituânia	-Centre for Quality Assessment in Higher Education- SKVC	1995
Holanda	Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders- NVAO	2002
	Netherlands Quality Agency- NQA	2004
	Quality Assurance Netherlands Universities- QANU	2002
Noruega	Norwegian Agency- NOKUT	1998
Polônia	The State Accreditation Committee- PKA	2002
Romênia	Agency for Quality Assurance in Higher Education- ARACIS	2005
Rússia	National Accreditation Agency of the Russian- NAA	1995
Rep. Eslovaca	Accreditation Commission of the Slovak Republic	1990
Espanha	National Agency for Quality Assessment and Accreditation of Spain- ANECA	2002
Suécia	National Agency for Higher Education- NAHE	1993
Suíça	Center for Accreditation and Quality Assurance of the Swiss Universities- OAQ	2001
Reino Unido	Quality Assurance Agency for Higher Education- AQA	1997

Fonte: Elaboração própria

3.2.3 A acreditação universitária na América Latina e no Caribe

Na América Latina, envidam-se esforços para debater a questão da acreditação na educação universitária – além de tentativas de criar um marco regional de acreditação – mas os resultados não têm sido evidentes. De fato, a preocupação com a qualidade no ensino superior vem crescendo na América Latina e no Caribe. As razões para essa preocupação se devem, sobretudo, à massificação no número de matrículas, à proliferação de universidades privadas, à consequente multiplicação de diplomas ofertados, à demanda pela internacionalização – que exige que as IES se legitimem por meio de sistemas de avaliação e atendam a padrões e

indicadores pré-estabelecidos –, à restrição do financiamento estatal e ao encarecimento dos custos que as universidades e os estudantes enfrentam.

Tal contexto levou à introdução gradual de sistemas e procedimentos de garantia de qualidade e análise de desempenho das instituições. Assim como nos Estados Unidos da América e na Europa, buscou-se estimular, com esses procedimentos, o melhoramento qualitativo contínuo das instituições de ensino superior, o estabelecimento de padrões de formação nos diferentes campos profissionais e programas de pós-graduação, em conjunto com princípios e práticas de uma boa gestão institucional. Vários países da América Latina, principalmente a partir dos anos 1990, passaram a contar com agências, comissões e órgãos de acreditação.

Assim, atendendo a todo esse acúmulo de elementos que se aglutinam em torno do ensino superior, reconhecemos que as Agências de Avaliação e Acreditação cumprem um papel primordial, pois são catalizadoras dos processos de mudança e, além disso, colaboram com o êxito das reformas iniciadas. Ainda que as funções de avaliação e acreditação de programas, cursos e outras atividades de ensino superior sejam realizadas com certa profusão, é certo que, na atualidade, costuma-se estar canalizadas desde as Agências de Acreditação. Se, tradicionalmente, as Agências de Avaliação e Acreditação estadunidenses têm sido um referente no âmbito universitário, cabe reconhecer o trabalho que vêm desenvolvendo, nesse sentido, a maioria dos países latino-americanos e europeus. Alguns exemplos nós encontraremos no decorrer desta tese.

Na Conferência sobre Qualidade, Transparência e Acreditação da Educação Universitária, celebrada em Madrid no início de 2002, foi acordada a criação de uma Rede Ibero-americana centrada na qualidade universitária e nos indicadores de acreditação. Tal como indica Roberto Rodríguez (2003), antes deste encontro foram feitos mais dois, sendo um deles na Colômbia, em julho de 2002, com o título de “Educação Superior, Qualidade e Acreditação”, e organizado pelo Conselho Nacional de Acreditação da Colômbia; o outro foi realizado em novembro do mesmo ano, onde todos os Ministros da Educação dos países ibero-americanos, Espanha e Caribe entraram em consenso com relação aos mecanismos de acreditação, a fim de favorecer o futuro do ensino superior. Com tudo isso, conseguiu-se firmar, em 07 de maio de 2003, a Rede ibero-americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES), que abrigará diversas Agências de Acreditação. Essa rede integra as agências dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Espanha também está incluída nessa rede, ainda que seja evidente a diversidade

que existe entre os países ibero-americanos com relação a suas culturas, línguas, políticas de governo etc., no âmbito do ensino superior.

A Red Iberoamericana para a Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES):

constituída formalmente en Buenos Aires en mayo de 2003, es una asociación de agencias y organismos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. La Red no tiene ánimo de lucro, es independiente de cualquier Estado y sus miembros han de tener competencias reconocidas por sus respectivos gobiernos o Estados en esta materia. Los fines de la Red son promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, y contribuir así a la garantía de la calidad de la educación superior de estos países.⁸¹

A RIACES conseguiu unificar os fins e objetivos para tentar um modelo de avaliação e acreditação da qualidade. Essa Rede, que facilita a transferência de conhecimentos, se caracteriza, ademais, porque promove a cooperação e a prática conjunta de projetos e de outras atividades que será objeto de melhoria no ensino superior. Justo em torno disso, o Glossário Internacional da educação e da Qualidade e Acreditação da Educação Superior (2004) oferece uma informação exaustiva acerca dos objetivos da Rede, de suas atividades, projetos desenvolvidos, assim como os organismos de *experts* que a integram.

Neste trabalho, apresentamos as Agências de cada um dos países da rede, assim como o marco legal que a sustenta – em alguns casos também se especifica a Lei da Educação ou Lei da Educação Superior, no que se refere à criação das mesmas. Posteriormente, e de maneira mais explícita, descrevemos as agências dos países originários do MERCOSUL, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; junto a eles, agregamos também o caso da ANECA espanhola. As Instituições, Comissões ou Agências Nacionais de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior em cada um dos países da Rede são os seguintes:

⁸¹ Constituída formalmente em Buenos Aires em maio de 2003, é uma associação de agências e organismos de avaliação e acreditação da qualidade e da educação superior. A Red não possui fins lucrativos, é independente de qualquer Estado e seus membros necessitam ter competências reconhecidas pelos seus respectivos governos ou Estados nesta matéria. Os fins da Red são promover entre os países ibero-americanos a cooperação da qualidade da educação superior, e contribuir assim com a garantia da qualidade da educação superior desses países (tradução nossa). Disponível em: <<http://www.riaces.org/>>. Acesso em: 12 out. 2014.

Tabela 4 – Agências Nacionais de avaliação e Acreditação no Ensino Superior na América Latina, rede RIACES

PAÍS	DENOMINAÇÃO	LEIS ASSOCIADAS
ARGENTINA	CONEAU. Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária.	Lei 24.521 da Educação Superior. 1995.
BOLÍVIA	CONAES. Conselho Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior.	Lei 1565 da Reforma Educativa de 07 de julho de 1994. D.S. 23950 – Regulamento/ Organização Curricular.
BRASIL	INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.	Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, de criação do SINAES.
CHILE	CNAP. Comissão Nacional de Acreditação de Graduação.	DS 51/1999 do Ministério da Educação, modificada por DS 287/00; 541/00; 019/03. Lei nº 20.129 de 17 de novembro de 2006. Lei de Segurança da Qualidade da Educação Superior.
COLÔMBIA	CNA. Conselho Nacional de Acreditação.	Lei 30 de 1992.
COSTA RICA	SINAES. Sistema Nacional de Acreditação da Educação Superior.	Lei 8256 de 1999. Expedida em 17 de maio de 2002.
CUBA	JAN. Junta de Acreditação Nacional.	Resolução No. 150/99. Resolução
EQUADOR	CONEA. Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior.	Lei da Educação Superior No. 16. RO/77, de 15 de maio de 2000. R.O. Nº 666, de 11 de setembro de 2002.
EL SALVADOR	Ministério da Educação de El Salvador. CdA – Comissão de Acreditação de El Salvador.	Lei da Educação Superior, 1995.
ESPANHA	ANECA. Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação.	Lei Orgânica de Universidades – 6/2001 de 21 de dezembro. A agência foi criada em 19 de julho de 2002.
MÉXICO	COPAES. Conselho para a Acreditação da Educação Superior.	Fundada em 24 de outubro de 2000.
NICARÁGUA	CNU. Conselho Nacional de Universidades.	Lei 89, de 20 de abril de 1990. Publicada em <i>La Gaceta, Diario Oficial</i> .

PANAMÁ	Não existe um Sistema de Avaliação e Acreditação Nacional. Colabora o Ministério da Educação e Presidência. Existe um procedimento de fiscalização de caráter obrigatório para todas as instituições que existem no país. A Universidade do Panamá desenvolve esse serviço.	Lei 11, de 1891, da Universidade do Panamá.
PARAGUAI	ANEAES. Agência Nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior.	Lei 136/93, de Universidades. Lei 2072/03, de 13 de fevereiro de 2003, de criação da Agência Nacional de Avaliação
PERU	ANR. Assembleia Nacional de Reitores. CONAFU. Conselho Nacional para a Autorização do Funcionamento de Universidades (relacionado com a avaliação, autorização e funcionamento das universidades). SINEACE. Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Certificação da Educação Superior.	Lei Universitária No. 23733, de 09 de dezembro de 1983 (vários Artigos foram modificados). Lei 26.439, pela qual se cria o Conselho Nacional para a Autorização de Funcionamento das Universidades (CONAFU), em 20 de janeiro de 1995.
REPÚBLICA DOMINICANA	ADAAC. Associação Dominicana para o Autoestudo e a Acreditação.	Lei da Educação Superior de 2001.
URUGUAY	Não existem Agências de Acreditação. Esse trabalho é encomendado ao Ministério da Educação e Cultura, e assume as funções de avaliação de instituições privadas o Conselho Consultivo de Ensino Terciário Privado (CCETP).	Lei Orgânica da Universidade da República. Lei nº 2549, publicada no Diário Oficial em 29 de outubro de 1958.
VENEZUELA	SEA. Sistema de Avaliação Acadêmica.	A Constituição de 1999 oferece aporte jurídico.

Fonte: Elaboração própria com base na Rede Ibero-americana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior.

Como mostra a tabela 7, RIACES está formada por 17 países da América do Sul e América Central, onde cada um deles tem um organismo nacional encarregado da acreditação de programas e instituições de educação superior. Também podemos observar a análise comparada. Não existe um único modelo de avaliação universitária nem um único objetivo associado aos processos educacionais do ensino superior. É importante ressaltar que alguns sistemas promoveram a avaliação como um novo processo de controle *ex post* (termo em latim para se referir, nesse contexto, ao que acontece após a execução de um projeto, com vista a determinar possíveis desvios e a atualizar a avaliação), em que os sistemas estandardizados de indicadores de desempenho exercem papel fundamental na distribuição dos recursos (a Inglaterra neoconservadora é um caso típico).

Durante a segunda metade do século XX, muitos sistemas escolheram modelos de formação educacional para introduzir os processos avaliatórios. Podemos mencionar os casos da Suécia, da Holanda (a introdução da acreditação foi recente, em 2002), da Espanha (no âmbito do

Programa Nacional de Avaliação de Qualidade Universitária) e, mais próximo ao escopo desta tese, do Brasil, através do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, o PAIUB (LAMARRA, 2007).

Na década de 1990, uma série de políticas intervencionistas do Estado sobre as universidades argentinas, seguindo prescrições do Banco Mundial e de outros organismos internacionais, contribuiu para que elas fossem consideradas as mais autônomas do mundo. Criação de organismos de controle, novo marco normativo, diversificação das fontes de financiamento e o andamento de vários programas orientados para a qualidade e eficiência constituem algumas das políticas que acompanharam concomitantemente as de avaliação e acreditação.

O acesso à educação superior, em boa parte da América Latina, expandiu-se rapidamente nos anos 2000, acumulando ao longo do período um crescimento médio de 40% no número de recém-ingressos na universidade, o que permitiu situar a região na média da tendência internacional. Embora a expansão fosse generalizada, persiste entre os países da área uma enorme heterogeneidade no nível educacional. O padrão de crescimento da educação superior foi, sem exceções, bastante desigual, e favoreceu principalmente os setores da população que moravam em cidades e tinha maior poder aquisitivo.

Os desafios do ensino superior na América Latina são múltiplos e de distintas naturezas. Em primeiro lugar, precisa-se reverter a tendência desigual de expansão, o que supõe um maior protagonismo do Estado em termos financeiros e aplicação de políticas compensatórias. Em segundo lugar, os países devem fortalecer suas instituições universitárias – especialmente as grandes universidades públicas – a fim de gerar uma capacidade própria de produção científica e tecnológica, aspecto em que a região se encontra cronicamente atrasada. Por último, as universidades devem fazer muito mais para se conectar com as necessidades de desenvolvimento de suas sociedades, sendo o próprio sistema escolar um campo privilegiado para a missão de investigar os problemas educacionais da população, apoiar a melhoria e a reforma educacional, formar melhor os futuros docentes, integrando-os verticalmente ao sistema educativo (UNESCO, 2013).

De acordo com o que foi exposto anteriormente, podemos concluir que a acreditação é um sistema de avaliação que se aplica globalmente para controlar e melhorar a qualidade da educação superior. Governos e várias instituições internacionais como a UNESCO reconhecem a efetividade da acreditação como sistema de garantia da qualidade. Entretanto destacam que é importante que os organismos de acreditação estabeleçam alguns padrões básicos e indicadores chaves (idealmente baseados em critérios internacionais) que funcionem

como marcadores ou indicadores (*benchmarks*) para medir o desempenho de programas e instituições avaliadas e compará-los. Os padrões de medição e indicadores variam de país para país, contudo existem alguns critérios de qualidade que são usados em todos os países como, por exemplo, a porcentagem de estudantes que se graduam; a produtividade em pesquisa acadêmica; a participação na sociedade por meio de consultoria ou a atuação em centros de pensamentos; instalações e serviços para estudantes; prestígio e gestão financeira.

Os processos de acreditação são compostos de modo global com várias características – que podem ser descritas por etapas. A primeira fase consiste autoavaliação por meio de uma equipe externa de especialistas, que se encarregam de cadastrar em uma base de dados certos indicadores, os que se discutem, por sua vez, em um conselho cuja direção é geralmente a encarregada das comissões nacionais de acreditação de programas e instituições. Na segunda etapa, o conselho determina se o programa ou a instituição de ensino superior cumpre com os requisitos básicos de qualidade e, de acordo com isso, lhe outorga ou nega o *status* de “programa acreditado” ou “instituição acreditada”. Esse *status* de programa e/ou instituição acreditado se outorga por um período determinado de tempo, geralmente pode ser até 5 anos. Uma vez cumprido este prazo, a instituição deve submeter-se a um processo de reavaliação. O juízo do conselho de acreditação tem consequências importantes: as instituições que perdem ou não obtêm o *status* de acreditadas frequentemente recebem menos respaldo econômico e têm menor prestígio entre acadêmicos e estudantes. Os organismos nacionais de acreditação nem sempre estão encarregados da avaliação do total das instituições de educação superior. Por exemplo, nos Estados Unidos são agências (externas) de garantia da qualidade as que outorgam *status* de acreditada às instituições. Na Austrália existe uma forma de autoacreditação, quer dizer, as universidades dispõem de organismos internos de avaliação que têm a competência de outorgar formalmente o *status* de acreditado. Os organismos de acreditação também podem ser submetidos a processos de avaliação. O objetivo desta forma de garantia da qualidade, que se chama metaacreditação, é controlar o funcionamento e a neutralidade dos organismos de modo que o sistema possa manter sua legitimidade e efetividade. O enfoque dos processos de acreditação varia entre distintos países e pode mudar com o passar do tempo. Alguns países introduziram a acreditação como um modelo de padrões de excelência (*excellence standards approach*) e estabeleceram padrões para distinguir as melhores universidades do resto das instituições de educação superior. Durante os últimos anos surgiu outra perspectiva que rapidamente atraiu a atenção dos governos e de quem temia que o enfoque de “aptidão para o propósito” (que sustenta uma definição relativa da qualidade) pudesse desvalorizar o conceito de qualidade. Este outro enfoque, por outro

lado, define um conjunto de padrões básicos que representa o nível mínimo de qualidade.

As instituições de educação superior que cumprem com os padrões básicos funcionam no nível desejado de qualidade e obtêm o *status* de acreditadas. Por outro lado, às instituições que não reúnem as exigências mínimas lhes é negado o *status* de universidade acreditada por não serem capazes de garantir a qualidade de seus serviços. Espera-se que os diferentes enfoques sigam alternando-se nas próximas décadas, dependendo das políticas públicas e dos objetivos concretos que se formulam na educação superior. Em caráter de conclusão deste capítulo, cabe argumentar que a acreditação conseguiu um lugar importante dentro dos sistemas de garantia da qualidade da educação terciária. A maioria dos países dispõe hoje de um sistema de acreditação que se ocupa do controle e do fomento da qualidade dos programas e instituições de educação superior. Dado que a globalização e a internacionalização da educação exigem sistemas estáveis e comparáveis da qualidade, é importante que nos anos vindouros os governos e organismos de acreditação se concentrem no estabelecimento de padrões e indicadores internacionais válidos para todos os sistemas de educação superior. Deste modo se promoverá a transparência e a uniformidade dos processos de acreditação e se fomentará o reconhecimento internacional dos critérios de qualidade, o que permitiria avançar de forma mais rápida e conjunta nos processos de integração regional da educação superior da América Latina.

3.3 Sobre os *rankings* universitários

Nas últimas décadas, em todas as regiões do mundo, têm proliferado os debates sobre os rumos que a educação superior está tomando, como consequência das mudanças impostas pela globalização e pelos rigores de uma economia do conhecimento. De acordo com Scott (1998, *apud* DETTMER, 2004), a globalização supõe uma reorganização radical, de ordem mundial, baseada em novos blocos regionais, novos aliados e inimigos, fronteiras nacionais mais porosas e a emergência de uma sociedade de conhecimento intercambiando conhecimento. Altbach, Reisberg e Rumbley (2009) sustentam que a globalização é uma realidade que contribui para uma economia global mais integrada, em virtude de novas tecnologias de informação e conhecimento (TICs), da aparição de uma rede mundial de computadores, do papel do idioma inglês e de outras forças que escapam ao controle das universidades.

Desde as origens, as tendências globais têm influenciado no comportamento das instituições educacionais. No século XXI, é notória a importância crescente da globalização. A título de exemplo, o domínio do inglês na comunidade científica é tão avassalador que não

pode sequer ser comparado com o predomínio do latim no mundo acadêmico da Europa medieval, que não dispunha das modernas tecnologias de informação e conhecimento. Ao mesmo tempo, essas mudanças têm favorecido as bases de dados e o prestígio acadêmico das universidades mais conceituadas em pesquisa e desenvolvimento.

Neste contexto globalizado, surgiram os *rankings* universitários mundiais, os quais têm impulsionado a busca pela competência nas instituições e países, configurado o comportamento dos sistemas universitários, contribuindo para fortalecer a missão da universidade e determinando o prestígio acadêmico de muitas delas. Em outras palavras, os *rankings* são vistos como ferramentas de diagnóstico de qualidade e de melhoria na reputação. Eles oferecem informações importantes sobre o desempenho das universidades de ensino superior e, simultaneamente, pressionam-nas a sempre subir de posição como resposta às forças da globalização.

As origens dos *rankings* universitários nos conduzem, necessariamente, a reconhecer os esforços pioneiros do Instituto Carnegie, fundado em 1902, em Washington, para o avanço da educação superior. Em 1970, o instituto desenvolveu um sistema de classificação de colégios e universidades a partir de dados empíricos, com a intenção de apoiar a análise de programas e políticas de pesquisa. Essa classificação foi publicada e posta à disposição de outros pesquisadores em 1973, e posteriormente nos anos 1976, 1987, 1994, 2000 e 2005. Por mais de três décadas, ela tem sido o principal referencial para descrever a diversidade institucional do ensino superior nos Estados Unidos da América. O atual *ranking* universitário remonta ao pioneirismo do Instituto Carnegie.

Os *rankings* universitários, na forma de uma tabela de posições, foram criados nos EUA na década de 1980, pela revista US News & World Report, ainda em escala nacional. O propósito era satisfazer a necessidade de maior transparência e contar com dados comparativos acerca das melhores instituições de educação superior. Desde então, as iniciativas de classificação e avaliação das universidades têm multiplicado consideravelmente. Em 1993, apareceu em Londres o periódico The Times Higher Education Supplement, que abrangia em sua análise as universidades do Reino Unido.

Os sistemas de *rankings* universitários podem ser realizados em escala nacional ou internacional. Os *rankings* nacionais são aqueles que medem as universidades de um país e as comparam umas com as outras, como é o caso da Macklean's Magazine, no Canadá; da Good Guides e do Melbourn Index, na Austrália; do Perspektywy, na Polônia; do já referido Us News & World Report, nos EUA; e do CHE/Stern, na Alemanha.

Os *rankings* mundiais mais consultados são o Academic Ranking of World Universities (ARWU), da Universidade Xangai Jiao Tong; o World University Rankings, da Times Higher Education (THE), da Grã-Bretanha; e o Scimago Instituitios Rankings (SIR World Report)⁸². O primeiro concebe a qualidade na educação superior tendo como parâmetros a pesquisa científica e os prêmios Nobel, e não foca no ensino, nem na comunidade universitária, tampouco na solução para problemas locais ou globais. Para o segundo, a educação superior está associada à construção da reputação, como um fim em si mesma, e com seu vínculo com o mercado internacional. O terceiro considera a produtividade e o efeito do conhecimento acadêmico colocado na internet, considerando a editorial e Elsevier e Scopus como as grande base de dados científicas a nível global.

De certo modo, parece que os *rankings* universitários mundiais atuam como instrumentos de *benchmarking*. Na opinião de Obasi (2008), as comparações entre as universidades se baseiam em indicadores parciais sobre desempenho e, inevitavelmente, geram poucos ganhadores e muitos perdedores. Lombardi, por sua vez, considera que a busca pelo número um do *ranking* (na esfera mundial ou nacional) e a colocação das universidades restantes em ordem descendente são a principal característica da prática de *ranking*.

Sauder e Lancaster (2009) assinalam que a introdução de *rankings* institucionais altera a estrutura e os valores de um sistema. Um exemplo deste fenômeno foi observado no Brasil, quando a Universidade de São Paulo (USP) foi reconhecida pela ARWU como a primeira da América Latina. A boa colocação foi resultado de uma combinação de políticas governamentais em apoio à ciência e à tecnologia e de políticas institucionais da própria universidade que fomentam a produção científica.

Em todos os lugares onde foram realizados *rankings* universitários, estes são recebidos pelo público com entusiasmo e pelas instituições com inquietude. Além disso, notam-se resultados bastante distintos, como consequência das diferenças de propósitos e metodologias, da diversidade dos sistemas nacionais de educação superior e na disponibilidade e confiabilidade dos dados. Segundo Marginson (2007), os propósitos e a metodologias dos *rankings* resultam ser caprichosos e perversos, já que não estão baseados em critérios que contemplem condições semelhantes – isto é evidente toda vez que há uma tentativa de comparar universidades do primeiro mundo e de países subdesenvolvidos. Na introdução de sua obra, Samuel Margison (2007) cita Pierre Bourdieu (1984, p. 235):

⁸² Disponível em: <<http://www.scimagoir.com/>>

Principles of division, inextricably logical and sociological, function within and for the purposes of the struggle between social groups; in producing concepts, they produce groups, the very groups which produce the principles and the groups against which they are produced'. 'The whole process constitutes a perfect circle from which the only escape is to objectify it sociologically'⁸³.

O excerto acima deixa claro que os princípios de divisão produzidos entre os distintos grupos sociais têm um princípio de luta em função dos conceitos e dos fins que perseguem esses grupos com interesse no conflito. Baseados neste contexto, realizaremos uma breve descrição dos indicadores usados pelos *rankings* mais consultados no âmbito mundial.

3.3.1 Academic Ranking of World Universities (ARWU)

Como visto, o primeiro *ranking* mundial foi o criado pela Universidade Xangai Jiao Tong, em 2003. Seus antecedentes remetem à última década do século passado, ao centenário da Universidade de Pequim, em 1998. Foi quando o presidente da China declarou que o país deveria contar com várias universidades de nível mundial. Então, não tardou para surgir o projeto 985, formulado especialmente para a construção dessas universidades. O ARWU baseia-se exclusivamente em indicadores de desempenho que, aparentemente, refletem a qualidade das universidades de nível mundial e os considera fundamentais para a função de pesquisa (vide, a seguir, tabela 5).

A metodologia do ARWU escolhe todas as instituições que foram laureadas com o prêmio Nobel e/ou com as medalhas Fields e que tenham pesquisadores com artigos publicados em revistas científicas como Nature and Science. As principais universidades de cada país com um número significativo de artigos anexados ao Science Citation Index Expanded (SCIE) e/ou ao Science Citation Index (SSCI) também se incluem. Liu e Cheng (2005) assinalam que, para o grupo de Jiao Tong, os dados de desempenho são suficientemente confiáveis para os propósitos de classificação, comparáveis em âmbito internacional e disponíveis para pesquisa. Mas o grupo também admite que é impossível comparar ensino e aprendizagem com base nos dados coletados, em razão das enormes diferenças entre as universidades, da grande variedade cultural dos países e das dificuldades técnicas inerentes à obtenção de dados internacionais que possam ser comparados. Além disso, o grupo de Jiao Tong diz não querer empregar medidas subjetivas de opinião ou dados

⁸³ Princípios de divisão, inextricavelmente lógicos e sociológicos, funcionam dentro e para os propósitos da luta entre grupos sociais; Na produção de conceitos, produzem grupos, os próprios grupos que produzem os princípios e os grupos contra os quais são produzidos ". "Todo o processo constitui um círculo perfeito do qual a única saída é objetivá-lo sociologicamente (tradução nossa).

obtidos pelas próprias universidades a respeito de si mesmas, como se costuma utilizar em algumas classificações nacionais. O ARWU analisa 14.876 universidades e classifica 500. Na edição de 2009-2010, das vinte primeiras instituições no *ranking*, 17 eram dos Estados Unidos, duas do Reino Unido e uma do Japão. Entre as 100 primeiras, os EUA contam com 50; o Reino Unido com 11; a Alemanha com 5; o Japão com 5; o Canadá com 4; a Austrália, a França, a Suíça e a Suécia com 3 cada um; a Holanda e a Dinamarca com 2 cada um; a Finlândia, Israel, a Noruega e a Rússia contam com 1 cada país⁸⁴. As estimativas de Jiao Tong favorecem as grandes universidades consolidadas no mundo anglo-saxão, as quais possuem robusto financiamento e pesquisa qualificada em vários campos disciplinares, particularmente nas ciências exatas (altamente valorizadas na educação superior). As instituições pertencentes aos países da América Latina classificadas entre as 200 melhores, na edição 2009-2010 são a Universidade de São Paulo (Brasil), em 146º; a Universidad Nacional Autónoma de México (México), em 163º; e a Universidad de Buenos Aires (Argentina), em 176º.

Tabela 5 – Indicadores empregados no *ranking* ARWU

Indicadores empregados no <i>ranking</i> ARWU.			
Critério	Indicador	Código (nome do campo na base de dados original)	Peso relativo sobre a qualificação final
Qualidade da educação	Alunos de uma instituição ganhadora de Prêmios Nobel e de Fields Medals	Alumni	10%
	Pessoal de uma instituição ganhadora de Prêmios Nobel e medalha Fields	Award	20%
Qualidade do pessoal acadêmico	Acadêmicos incluídos no grupo dos mais altamente citados nas 21 áreas ou categorias gerais do conhecimento	HiCi	20%
	Artigos publicados em Nature and Science	N&S	20%

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.arwu.org/ARWU2009.jsp>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

Produção investigadora	Artigos incluídos no Science Citation Index, no Expanded e no Social Science Citation Index	SCI (PUB)	20%
Tamanho da instituição	Produção acadêmica com respeito ao tamanho de uma instituição	Size (PCP)	10%

Fonte: Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com/pt/index.html>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

Como se pode observar, este *ranking* reproduz o perfil acadêmico das universidades localizadas fundamentalmente no mundo anglo-saxão (sobretudo nos Estados Unidos da América e no Reino Unido), colocando em desvantagem as instituições de países de outras áreas do mundo. Em particular, aquelas com tradição universitária hispânica e latino-americana, reconhecidas pelo campo de ciências sociais e humanas, são classificadas bem abaixo na hierarquia do *ranking*.

Para determinar a projeção internacional, observou-se a proporção de estrangeiros que trabalham na universidade (peso de 5% na pontuação total) e a proporção de estudantes estrangeiros que lá estudam (também 5%). Esses dados oferecem um panorama sobre o grau de atratividade de uma instituição de ensino superior para o mundo, além de indicar o grau em que foi adotada a agenda da globalização. Os outros 50% da pontuação são compostos por dados qualitativos oriundos de pesquisas de colegas acadêmicos e empregadores.

A lista com as vinte primeiras universidades do *ranking* 2009-2010 é dominada pelos EUA, com 14. A seguir vem o Reino Unido, com 5; Canadá, 1; e Austrália, com 1 – pode-se ver, novamente, o predomínio das universidades anglo-saxãs. Na distribuição das cem primeiras universidades, os EUA estão com 33; o Reino Unido, 18; a Alemanha, a Holanda e a Austrália, cada um com 8; o Japão, 5; a Suíça e o Canadá, 4 cada um; Hong Kong, com 3; a Dinamarca, a França, a Irlanda, a Suécia, Singapura, a Coreia do Sul e a China, com 2 cada um; a Bélgica, a Nova Zelândia e o Taiwan com 1. Dentro da classificação dos 100 e 200, observa-se a aparição de universidades asiáticas emergentes.

3.3.2 O *ranking* Times Higher Education (THE)

O Times Higher Education (THE) – que, apesar do título, não pertence ao The Times, embora tenha surgido na revista – foi publicado em 2004. Jobins (2005) aponta que, em contraste com o ARWU, tem o objetivo explícito de produzir um *ranking* integral, a classificação do THE se baseia em indicadores que refletem o valor do ensino, da pesquisa e do prestígio internacional.

Para elaborar seu *ranking*, o THE utiliza as pesquisas da transnacional Quacquarelli Symonds (QS) de empregadores internacionais e acadêmicos e a base bibliométrica ICI-Thompson, assim como informações das universidades sobre matrícula e os pesquisadores acadêmicos. Entretanto o THE tem a última palavra sobre a escolha e o peso dos indicadores, que possui uma parte qualitativa e outra quantitativa. Este *ranking* busca captar os elementos mais tangíveis e mensuráveis que fazem com que uma universidade moderna tenha qualidade internacional. Baty (2009) afirma que o THE foi concebido para identificar quatro pilares de uma instituição educacional de referência mundial: pesquisa de excelência, ensino de alta qualidade, empregabilidade e projeção internacional. Segundo o referido *ranking*, a revisão por pares é o método mais confiável para a comparação de uma universidade. O’Leary (2010) afirma que os acadêmicos exercem a maior influência na prática do *ranking* e estão em melhor posição para julgar. Com base neste indicador, o da revisão paritária, 9.386 acadêmicos foram entrevistados no ano de 2009.

As mensurações escolhidas pelo THE em sua classificação e o equilíbrio entre as medidas quantitativas e qualitativas são muito mais controvertidas. Para julgar a excelência de uma pesquisa (que tem valor de 20% na pontuação geral), leva-se em conta o número total de artigos publicados em periódicos de qualidade, dividindo a cifra pelo número de pesquisadores que trabalham integralmente na mesma. Essa matemática dá a ideia da excelência de uma pesquisa universitária. Para valorar a qualidade do ensino, considerou-se uma medida simples de relação entre o corpo docente e o corpo discente, com base em dados que podem ser reconhecidas por todas as instituições e comparados com imparcialidade (esta medida também tem peso de 20%).

O *ranking* THE está composto por 13 indicadores e analisa o desempenho global das universidades nas dimensões essenciais destas: ensino, pesquisa, número de citações-impacto, análise internacional, produção de conhecimento-inovação. Neste *ranking* se consideram só as universidades que tenham conseguido publicar, no mínimo, 200 artigos de pesquisa por ano (nos últimos 5 anos). Em ambos os *rankings* (ARWU e THE), as instituições de educação

superior situadas nas posições mais altas são reconhecidas como de nível mundial, por possuírem prestígio internacional em pesquisa e ensino, missão e objetivos claramente definidos, inovação, alta concentração de talentos (professores e estudantes), recursos abundantes, vasta tradição acadêmica e edifícios e instalações de altíssima qualidade. Além disso, elas atraem os estudantes mais capazes e formam aqueles que ocupam posições de poder e influência, que geram grande retorno à sociedade e gozam de autonomia e liberdade acadêmica.

É um fato que os dois *rankings* põem especial ênfase na qualidade da pesquisa. Consequentemente, o número de publicações e outros indicadores bibliométricos (como citações), desempenham papel importante, e até decisivo. Como o número de publicações de ciências sociais nas revistas internacionais é muito menor que as de ciências exatas e naturais, os fatores estatísticos, conceituais, metodológicos e técnicos do *ranking* universitário podem ser problematizados. O impacto das ciências sociais produzidas nas universidades contribui pouco para o avanço de posições. Essa tendência pode ter consequências adversas para a pesquisa das ciências humanas, em geral, pois não é feita justiça à natureza complexa e diversa das universidades.

Tabela 6 – Indicadores empregados no *ranking* Times Higher Education (THE)

CRITÉRIOS	INDICADOR	DESCRIÇÃO	PESO
Ensino: Ambiente de aprendizado	Reputação Acadêmica	Resultados das pesquisas de opinião entre os acadêmicos, (reputação, prestígio das instituições em ensino).	15%
	Doutores titulados	Número de doutorados titulados em relação ao tamanho do corpo acadêmico da instituição.	6%
	Alunos/Num. de acadêmicos	Proporção do número de alunos de graduação admitidos em relação ao número de docentes.	4,5%
	Orçamento	Relação entre o orçamento da Instituição e o número de docentes.	2,25%
	Doutorados-Bacharelados	Proporção entre o número de Doutores e de Bacharelados da Instituição.	2,25%
Pesquisa: orçamento, reputação, e volume.	Reputação da Pesquisa	Resultados obtidos por meio da pesquisa de opinião entre os acadêmicos, sobre o prestígio e reputação das instituições em pesquisa.	18%
	Investimento em Pesquisa	Relação entre orçamento destinado à pesquisa e o número de docentes.	6%

	Publicações	Relação entre a quantidade de documentos publicados (indexados na WoS da Thomson Reuters) e entre o número de docentes.	6%
Citações: influência da Pesquisa	Citações	Número de citações recebidas na WoS (últimos 5 anos).	30%
Perspectiva internacional	ntes estrangeiros e nacionais	Proporção de estudantes estrangeiros (porcentagem em relação ao número de estudantes nacionais da instituição).	2,5%
	Docentes (estrangeiros e nacionais)	Porcentagem de docentes estrangeiros com relação aos docentes do país da instituição (2,5%).	2,5%
	Colaboração internacional	Número de artigos científicos produzidos (com 1 ou mais coautores estrangeiros).	2,5%
Captação de Recursos da Indústria: Inovação	Recursos da indústria (pública e privada).	Avalia os recursos destinados à pesquisa da indústria em relação ao número de acadêmicos.	2,5%

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em: <<https://www.timeshighereducation.com/>>
Acesso em: 25 abr. 2015.

Na opinião de Van Raan (2010), nem todos estão de acordo quanto à ênfase excessiva nas citações em publicações internacionais, em detrimento de tantas outras revistas, monografias, teses e livros fundamentais para o ensino e pesquisa nas ciências sociais e humanas. As práticas de publicação de ciências sociais estão menos padronizadas que as de ciências exatas. A revisão por pares de revistas internacionais de ciências sociais acaba sendo menos importante, com exceção da psicologia. A estrutura das publicações científicas frequentemente mostra uma clara divisão centro–periferia, em que o inglês é sempre o idioma dominante, embora haja revistas que publiquem em outros idiomas. Os critérios de seleção das fontes em ciências sociais são pouco claros, pelas seguintes razões:

- a) a base de dados pode conter fortes preconceitos nacionais/geográficos;
- b) uma porcentagem considerável de artigos publicados não menciona as afiliações institucionais dos autores;
- c) os produtores da base de dados podem não incluir as origens universitárias dos autores, mesmo se mencionadas;
- d) os dados importantes, como títulos de revistas e nome de países, podem não estar padronizados;
- e) várias bases de dados estão compiladas por computadores que se limitam a ordenar as informações e estatísticas;
- f) o uso da base de dados pode ser oneroso.

Prosseguindo com a importância das publicações de ciências sociais e os fatores que

complicam sua visibilidade, existem diferenças significativa na ênfase que o *ranking* do SCImago Journal Rank dá aos resultados científicos da ênfase na “popularidade” que o THE dá ao meio acadêmico. A cobertura dos dados publicados em revistas enfrenta problemas metodológicos, com a baixa representação de outros idiomas que não o inglês e a evidente limitação dos dados bibliométricos nas ciências sociais. O grupo de pesquisadores do SCImago Institutions Rankings World Report (SIR) produziram, entre 2003 e 2007, um *ranking* institucional, utilizando a base de dados bibliográficos da Scopus. Esses dados ordenam a produção total, incluindo citações e artigos e aplicam-se ao mundo inteiro, assim como a regiões específicas. Um total de 2000 universidades foi classificado, das quais mais de 1.800 estão ativas na área de ciências sociais e exatas.

Ocorrem grandes diferenças na distribuição geográfica. Enquanto a maior parte das universidades na parte superior do *ranking* do THE é estadunidense, canadenses e inglesas, as vinte melhores do SIR estão encabeçadas, em ordem descendente, por China, França, Rússia, EUA, Japão, Alemanha, Canadá, Espanha, Reino Unido e Brasil.

Os indicadores do SCImago são: tamanho da pesquisa, desempenho, impacto e internacionalização das instituições de pesquisa em todo o mundo. Outras fontes principais de informação para a análise bibliométrica das ciências sociais e humanas são a SSCI (Social Science Citation Index) e a A& HCI (Arts & Humanities Citation Index). Os bancos de dados oferecem uma combinação de informações sobre os autores de determinado artigo, sua filiação universitária e as citações do artigo em outros textos. Isso significa que as buscas puderam concentrar-se nos autores, nas suas universidades e no número de citações recebidas por artigo (BADAT, 2010).⁸⁵

No âmbito europeu, o *ranking* das melhores universidades da Europa “CHE Excellence Ranking”, é administrado pelo Centro de Desenvolvimento das Universidades (Centrum für Hochshulentwicklung), na Alemanha, com foco em algumas áreas específicas em pesquisa e ensino. A instituição aplica uma abordagem diferenciada: ela investiga quais universidades são melhores em química, sociologia etc. e utiliza quatro critérios para comparar a pesquisa: número de publicações, número de citações, número de pesquisadores frequentemente citados e número de pesquisadores citado participantes do programa Marie Curie da União Europeia. Essa classificação inclui universidades em toda a Europa,

⁸⁵ UNESCO. **Las universidades de rango mundial y el Sur del planeta (Saleem Badat)**. cap. 7. UNESCO Press, Paris, 2010 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001883/188395s.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

selecionadas pela excelência, principalmente nas disciplinas de biologia, química, física e matemática.

Outro *ranking* europeu é o da Ecole des Mines de Paris MINAS Paris. Este *ranking* (377 universidades) foi criado em 2007 pela Escola de Minas de Paris (ParisTECH), e distingue-se dos demais, que tentam avaliar a qualidade da instituição através de indicadores majoritariamente acadêmicos, e centra-se em indicadores profissionais. Em 2009 foi contabilizado o número de Chief Executives Officers (CEO's) existentes nas 500 maiores empresas do mundo, com base na lista de empresas da Fortune Global 500, da revista Fortune, sendo o *ranking* construído a partir daí. Nesta lista surge uma empresa Portuguesa – Galp Energia, onde o CEO Manuel Ferreira de Oliveira é Licenciado pela Universidade do Porto (UP) e Pós-graduado na Universidade de Manchester, daí surgir a referência à UP em 343º lugar, é a primeira universidade de língua lusófona.

Outro *ranking* elaborado na Ásia é o Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan (HEEACT). Ele ordena as 500 melhores universidades em termos de produção e performance na publicação de “*papers*” científicos (ISI Thomson Reuters). Este *ranking* procura basear o seu peso apenas na produção científica e na sua pertinência/disseminação, excluindo critérios como Prêmios Nobel, que tendem a beneficiar as universidades mais antigas. Esta performance é construída com base em 8 indicadores de produção de “*papers*” científicos. Em relação aos critérios em Produtividade da Investigação (20%), os indicadores são: número de *papers* dos últimos 11 anos e número de *papers* no último ano. No critério de impacto da Investigação (30%), os indicadores são: número de citações dos últimos 11 anos, número de citações dos últimos 2 anos, média de citações nos últimos 11 anos. No critério da Excelência na Pesquisa (50%), os indicadores são: Index-H dos últimos 2 anos, número de Highly cited papers, número de artigos do último ano em revistas de grande impacto.

O *ranking* America's Best College utiliza os seguintes indicadores para medir a qualidade acadêmica:

1. Avaliação de pares (25%);
2. Retenção para universidades nacionais e faculdades de artes liberais (25%);
3. Recursos da faculdade (20%);
4. Seleção de alunos (10%);
5. Recursos financeiros (10%);
6. Faixa de desempenho na graduação (5%);
7. Doações de alunos (5%).

Em razão da importância concedida aos *rankings* universitários mundiais, novos atores estão considerando entrar neste mercado com indicadores alternativos para o conjunto de disciplinas, ensino, aprendizado e atividades de divulgação das universidades.

Em 2008, a Comissão Europeia declarou que se deveria criar um *ranking* universitário mundial alternativo, europeu, que pudesse “fazer justiça” às universidades europeias, alicerçado em certas qualidades-chave da educação superior que incluem ensino e pesquisa, e diferenciando instituições de elite, de massa e comercial. Reafirmaram as conclusões dos princípios de Berlim para *rankings* de instituições de ensino superior, produzido por um grupo de especialistas em 2004.

A preocupação com as metodologias dos *rankings* universitários existentes conduziu a uma reunião efetuada entre 18 e 20 de maio de 2004, em Berlim, que integrou especialistas de mais de uma dezena de países e teve como resultado a criação de um documento conhecido como “Princípios de Berlim para rankings de instituições de ensino superior”. O fenômeno global de *rankings* universitários exige o estabelecimento de princípios internacionais, a fim de assegurar que a produção de *rankings* comprove a qualidade na coleta de dados, na metodologia e na disseminação.

Essa reunião foi convocada pelo órgão subordinado da UNESCO, o Centro Europeu de Educação Superior (Centre Européen Pour l’Enseignement Supérieur – CEPES). Representantes de diversas organizações de *rankings*, líderes acadêmicos e outros estudiosos estiveram presentes e debateram os últimos avanços na área. A sede da reunião foi o Centro para o Desenvolvimento da Educação Superior, onde se publicam os *rankings* universitários gerados pelo jornal alemão Die Zeit e atualmente desenvolve *rankings* para outros países. Os princípios de Berlim delinearam 16 diretrizes que passariam a ser utilizadas para melhoria e avaliação dos sistemas de *rankings* ao longo do tempo. Os princípios abarcam objetivos e metas dos *rankings*, a escolha e o peso dos indicadores, a coleta e o processamento de informações e a apresentação dos resultados. Os 16 princípios articulam diversas normas importantes de uma boa prática e incluem recomendações tais como:

- a) reconhecer a diversidade de instituições e levar em conta as diferentes missões e objetivos;
- b) ser transparente sobre a metodologia utilizada;
- c) preferência por mensurar os resultados, incluindo dados sobre os insumos sempre que possível;
- d) usar informações auditáveis e verificáveis sempre que possível;
- e) proporcionar ao público uma clara compreensão de todos os fatores utilizados na

elaboração do *ranking* e oferecer escolhas na forma de apresentação dos mesmos.

Ao observar a diversidade de *rankings*, Jung Cheol Shin e Robert K. Toutkoushian se encarregaram de explicar a crescente importância e o processo de expansão e de internacionalização da educação universitária no contexto do crescimento do mercado universitário. Esses autores observam que na atualidade os qualificadores de universidades e os promotores deste tipo de avaliação dedicam pouca atenção a esta circunstância, apenas assumem que as instituições localizadas em um alto nível da tabela são mais produtivas e possuem melhor qualidade de docência e investigação que as localizadas em um nível mais baixo.

Em resumo, podemos dizer que a globalização é uma realidade fundamental no século XXI, e que esta realidade afeta também a educação superior. Ela está conformada por um sistema de economia mundial “integrada” pelas tecnologias da informação e da comunicação de rede internacional que é a produção de conhecimento em língua inglesa.

Em efeito, a mundialização do idioma inglês na comunidade científica e acadêmica internacional é um fenômeno comparável ao que era o latim nas universidades que surgiram na Europa medieval. Isso carrega consigo outros fenômenos, como a concentração de monopólios científicos editoriais em língua inglesa e as enormes bases de dados em poucas universidades, algumas delas de propriedade de grandes empresas multinacionais. É nesse contexto que nasce e se desenvolvem os *rankings* universitários. Tendo em vista nossa realidade latino-americana de países em vias de desenvolvimento, os esforços de convergência em educação superior não estão isentos de dificuldades:

*Las universidades de la periferia, que han mantenido tradiciones diferenciadas y han jugado papeles centrales en el desarrollo de sus naciones, han entrado en un proceso de conformación y homogeneización conflictiva en torno del modelo hegemónico global. Este hecho constituye un enorme riesgo para los países periféricos y sus universidades, al entrar en su proceso de supeditación y competencia desigual con el modelo norteamericano de universidad de investigación y sus máximos exponentes*⁸⁶ (ORDORIKA, 2006, 43).

Ordorika é muito pertinente ao observar as medições dos *rankings* universitários, já que constatamos a falta de confrontação de elementos de análises subjacentes nos *rankings*. Alguns desses elementos de análise que deveriam ser considerados são: as desigualdades

⁸⁶As universidades da periferia, que mantiveram tradições diferenciadas e exerceram papéis centrais no desenvolvimento de suas nações, entraram em um processo de conformação e homogeneização conflituosa em torno do modelo hegemônico global. Tal fato constitui um enorme risco para os países periféricos e suas universidades, ao entrar em seu processo de dependência e competência desigual com o modelo norte-americano de universidade de investigação e seus máximos expoentes (tradução nossa).

sociais arraigadas na história latino-americana, a cultura, as estruturas de poder dos países da região, as distâncias geográficas que separam centros urbanos de zonas rurais e a distribuição desigual da riqueza. Entendemos que esses fatores são fundamentais para distinguir que uma universidade é melhor que outra e para qualificar com maior objetividade as medições dos *rankings*. Ao estudar os *rankings* universitários neste capítulo, analisamos o contexto do mercado educativo internacional e o “capitalismo da educação”, evidenciando cada vez mais a visão de um modelo hegemônico de educação superior baseado no modelo norte-americano de universidades elitistas de investigação, tomando como referências essas universidades como “de classe mundial”.

4 CAPÍTULO III – A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA UNESCO, BANCO MUNDIAL E MERCOSUL

A forte competência econômica, política e cultural no cenário mundial, provocaram também uma importante reflexão sobre o papel que deve cumprir a educação superior no mundo ao menos em dois aspectos. O primeiro se refere às pressões em que se encontra imersa a educação pós-secundária e tiveram como resultado uma análise profunda sobre o que fazer o que lhes compete desempenhar nesta era globalizada, refletindo sobre suas necessidades, desafios e prioridades educativas. O segundo aspecto se refere aos novos discursos estão orientando aspectos como: o valor do dinheiro, a maior oferta de opções educativas públicas e privadas, a análise custo-benefício, a parte administrativa, a distribuição dos recursos, os indicadores de desempenho e a seletividade.

Em todos os países de América Latina, discutem-se as decisões que estão tomando a educação superior como resultado da aplicação das políticas públicas e as sugestões dos organismos internacionais como a UNESCO, o BM e a OCDE. Neste capítulo, propusemos-nos a expor as propostas que os organismos multilaterais sugerem à educação superior no mundo, particularmente na Argentina, no Brasil e no Chile.

4.1 UNESCO

Durante a Segunda Guerra Mundial, representantes dos países europeus que lutavam contra a Alemanha de Hitler e seus aliados reuniram-se, em 1942, na Inglaterra, e realizaram a Conferência de Ministros da Educação (CAME, na sigla em inglês). Ainda faltariam três anos para o término do conflito, mas esses países já debatiam formas de reconstruir seus sistemas educacionais quando a paz fosse restaurada. Desse encontro surgiu a ideia que foi materializada em novembro de 1945, ao final da Conferência das Nações Unidas, logo após o fim da guerra: a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Na visão dos representantes presentes na conferência, a nova entidade deveria incorporar uma autêntica cultura de paz, com o dever de estabelecer uma solidariedade moral e intelectual na humanidade e impedir a eclosão de uma outra guerra mundial.

A Constituição da UNESCO está em vigor desde 1946 e foi ratificada por 20 países: Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, Checoslováquia, China, Dinamarca, Egito, Estados Unidos da América, França, Grécia, Índia, Líbano, México, Noruega, Nova Zelândia,

República Dominicana, Reino Unido, África do Sul e Turquia. A primeira reunião da Conferência-Geral da UNESCO foi celebrada, em Paris, entre 19 de novembro e 10 de dezembro de 1946 – atualmente, os Estados-Membros totalizam 193 países.

A missão explícita da UNESCO é contribuir para a consolidação da paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável, a igualdade entre homens e mulheres e o diálogo intercultural por intermédio da educação, das ciências, da cultura, da comunicação e da informação.

Para a UNESCO, a educação é um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz. Deve ser acessível para todos ao longo de toda a vida, para contribuir o melhoramento do conjunto da sociedade. Suas funções são a formação de diplomados altamente qualificados e cidadãos responsáveis para atender às necessidades presentes e futuras da sociedade.

Se concibe la educación como un medio para que el ser humano se desarrolle plenamente como tal, ya que gracias a ella crece y se fortalece como persona y como especie que contribuye al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y su cultura⁸⁷ (UNESCO, 2008).

A educação é, portanto, um processo permanente que facilita a aprendizagem, o desenvolvimento de competências, a experiência e a incorporação plena dos valores, afetos e de suas potencialidades, tanto individuais como sociais. Assim, possui um valor em si mesma e não unicamente como ferramenta para o crescimento econômico ou o desenvolvimento social. A missão da educação é o desenvolvimento integral de cidadãos que também sejam capazes de transformar a sociedade atual, fazendo-a mais justa, inclusiva e democrática, mais que a formação de sujeitos capazes de se integrarem e ‘funcionar adequadamente’ nela. Para a UNESCO e para os estados-membros da Unesco na América Latina e Caribe e no mundo, a concepção de educação superior, referendada também em declarações posteriores, corresponde à Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI, aprovada na Conferência Mundial sobre a Educação Superior: *A Educação Superior no século XXI: Visão e ação*, de 9 de outubro de 1998. Em seus dois primeiros artigos, estabelece a missão de educar, formar e realizar investigações, possui função ética, autonomia, responsabilidade e

⁸⁷ Concebe-se a educação como um meio para que o ser humano se desenvolva plenamente como tal, já que, graças a ela, cresce e se fortalece como pessoa e como espécie que contribui para o desenvolvimento da sociedade, transmitindo e compartilhando seus valores e sua cultura (tradução nossa). **Reflexión en torno a la evaluación de la calidad educativa**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177648S.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2015.

prospectiva da educação superior (UNESCO, 1998). Em relação à missão de educar, formar e realizar investigações estabelece:

a) formar diplomados altamente qualificados e cidadãos responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana, oferecendo-lhes qualificações que estejam à altura dos tempos modernos, compreendida a capacitação profissional, nas que se combinem os conhecimentos teóricos e práticos de alto nível mediante cursos e programas que estejam constantemente adaptados às necessidades presentes e futuras da sociedade;

b) constituir um espaço de aprendizagem permanente, brindando uma ótima gama de opções e a possibilidade de entrar e sair facilmente do sistema, assim como oportunidades de realização individual e mobilidade social, a fim de formar cidadãos que participem ativamente na sociedade e estejam abertos ao mundo, e para promover o fortalecimento das capacidades endógenas e a consolidação em um marco de justiça dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável, da democracia e da paz;

c) promover, gerar e difundir conhecimentos por meio da investigação e, como parte dos serviços que há de prestar à comunidade, proporcionar as competências técnicas adequadas para contribuir para o desenvolvimento cultural, social e econômico das sociedades.

Para a UNESCO, sua principal atividade é a educativa, buscando adaptar suas sugestões às necessidades dos diferentes países. A UNESCO publicou dois documentos nos quais define sua proposta educativa para o mundo. O Documento para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior⁸⁸, publicado em 1995, em que reconhece a situação crítica em que se encontra a educação superior e a desvantagem existente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, com respeito à aprendizagem e à investigação.

O documento em questão assinala três principais tendências para a educação superior no âmbito mundial:

a) expansão quantitativa, relacionando as contínuas desigualdades no acesso à educação pós-secundária;

b) diversificação das estruturas institucionais, programas e formas de estudo;

c) restrições financeiras produto do ajuste estrutural e políticas estabilizadoras em vários países em desenvolvimento.

⁸⁸ UNESCO, Documento para el cambio y desarrollo en la educación superior. Editado por UNESCO. Paris, 1995. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992s.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2015.

Ademais, a UNESCO considera que as respostas da educação superior às mudanças constantes deverão estar guiadas por três princípios básicos: relevância, qualidade e internacionalização. A relevância se relaciona com a função que desempenha a educação superior na sociedade em relação à docência, à investigação e os serviços, assim como de seus vínculos com o sector produtivo, de suas relações com o Estado e o financiamento público, motivo de grandes limitações do desenvolvimento da educação superior, por isso a necessidade que têm as instituições de nível superior de fazer uso eficiente de seus recursos.

A UNESCO sugere que a qualidade pode ser obtida mediante o fortalecimento do pessoal docente e de investigação, a qualidade dos estudantes – ante o crescimento da matrícula –, a diversificação de programas de estudo e os níveis de financiamento, a qualidade da infraestrutura acadêmica e administrativa para o cumprimento oportuno das obrigações do pessoal docente em sala de aula e na investigação. Entretanto o documento recomenda não basear-se em critérios meramente quantitativos, mas também na autonomia das instituições e sua liberdade acadêmica. Por último, o âmbito da internacionalização se refere aos benefícios entre as universidades através dos processos de intercâmbio, o qual beneficia a difusão do conhecimento.

O outro documento da UNESCO (1998), *A Educação Superior no Século XXI: visão e ação*, foi adotado pela Conferência Mundial sobre a educação superior no século XXI, celebrada em Paris em 1998. Este documento retomou de forma mais precisa algumas considerações do documento de políticas para a mudança e o desenvolvimento, publicado em 1995. Os diferentes capítulos do referido documento são: pertinência, qualidade, administração e financiamento e cooperação. A pertinência se relaciona com o mundo do trabalho, com o estado, e o financiamento público, com os processos e os produtos.

A qualidade se relaciona com elementos do sistema, tais como: pessoal acadêmico, programa, estudantes, infraestrutura, o entorno e a avaliação. Desde o ponto de vista administrativo, considera as IES como sistemas globais compostos em seu interior por subsistemas em interação e com múltiplas interações com seu entorno social. O financiamento assinala a responsabilidade que têm os governos de seguir financiando a ES. Por sua vez, estas devem manejar eficaz e eficientemente seus recursos. Por último, a cooperação, determina que as IES não poderão fazer frente aos desafios sem a elaboração de políticas de cooperação.

A proposta do BM baseada na Educação Superior afirma que as lições derivadas da experiência, e publicadas em 1995, centram seu argumento sobre as dimensões da crise da educação superior nos países em desenvolvimento. Desde o ponto de vista do BM, os países

em desenvolvimento podem alcançar as metas de maior qualidade, eficiência e equidade na ES, mediante quatro referentes:

- 1) a promoção de uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de estabelecimentos privados;
- 2) a outorga de incentivos às instituições públicas para que diversifiquem suas fontes de financiamento, o qual inclui o estabelecimento de tributos e cotas;
- 3) a redefinição do papel do governo no desenvolvimento da Educação Pública;
- 4) a introdução de políticas explicitamente desenhadas para dar maior prioridade aos objetivos de aumentar a qualidade e a equidade.

É preciso reconhecer que o crescimento da educação superior, tanto pública como privada, deu-se sob escassos sistemas de controle, situação que provocou a diminuição da qualidade, uma constante iniquidade e o aumento de IES com fins lucrativos. Nesse sentido, o BM sugere estabelecer mecanismos que assegurem a equidade no acesso, a eficiência no manejo dos recursos financeiros, assim como aumentar a qualidade do ensino. O BM reconhece as fortes pressões que acompanham a ES como: a escassa capacitação do professorado, baixa motivação e escasso reconhecimento social, a deficiência do ensino, currículo sem desenvolver o poço pertinente.

O grupo de especialistas que elaborou este documento sugere, que para melhorar a qualidade da ES e expandir a quantidade, devem ser tomadas medidas em quatro categorias: a primeira é o financiamento, que sugere maximizar as contribuições do setor privado, os indivíduos e instituições filantrópicas e os estudantes. A segunda é o uso efetivo dos recursos (humanos e materiais), incluindo as novas tecnologias necessárias para conectar as universidades com o mundo. A terceira, o governo das instituições universitárias são as ferramentas que promovem a melhor administração dos recursos. A quarta é o desenvolvimento curricular em dois campos contrapostos: ciência e tecnologia e educação geral.

Embora a UNESCO se remeta a sugestões meramente acadêmicas, não deixa de contemplar questões como o financiamento, útil para o cumprimento de objetivos e como uma evidente responsabilidade dos governos. Nesta categoria, não aprofunda sobre a situação em que vivem as IES privadas, contudo resulta evidente que o financiamento é um dos desafios que as IES do mundo terão que enfrentar, concretamente no caso dos países em vias de desenvolvimento. Por sua parte, o BM, como órgão financeiro, concede especial importância à eficiência como fator que permitirá que tanto as IES públicas como privadas, maximizem e administrem seus recursos, favorecendo a qualidade e a equidade.

Nesta seção, analisaremos o grau de autonomia, no contexto do fenômeno irreversível da globalização, que os países em desenvolvimento – particularmente a Argentina, o Brasil e o Chile – têm para acatar as recomendações sugeridas pelos organismos multilaterais. Na primeira parte, revisamos de forma abrangente as tendências observadas nas transformações que ocorrem, em escala mundial, nos sistemas do ensino superior. Na segunda parte da tese, expusemos, em linhas gerais, as considerações da UNESCO, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico, acerca dos principais problemas que assolam a educação superior no mundo contemporâneo, com ênfase na região latino-americana. Empreendeu-se o esforço de valorizar as recomendações feitas por essas organizações à realidade da região, e particularmente aos três países analisados, em um enfoque integralista, associado aos processos de mundialização sintetizados na chamada sociedade do conhecimento.

Para Daniel Schugurensky (1998), a reestruturação da educação superior no mundo contemporâneo, a repercussão dos atuais processos de globalização na economia, a diminuição do Estado e a mercantilização da cultura nas instituições universitárias se refletem em novos discursos e práticas que salientam o valor do dinheiro, a maior oferta de opções, a análise custo-benefício, a eficiência administrativa, a distribuição dos recursos, os custos unitários, os indicadores de desempenho e os critérios de seletividade.

A inamovibilidade dos cargos acadêmicos está sendo atacada e as disciplinas têm que provar seu valor mediante a contribuição real para a economia. A crise fiscal do Estado e os cortes orçamentários resultantes vêm gerando uma grande confiança nas estratégias econômicas de redução de custos e nas fontes privadas de financiamento. Isso tem provocado, entre outras coisas, a desregulamentação das condições de trabalho, restrições na matrícula, crescimento de instituições privadas, atividades empresariais do corpo docente ligadas com o setor de negócio e o aumento ou introdução de tarifas para os estudantes.

Esses processos afetam muitos outros, como uma reação em cadeia. As mudanças na fonte de renda das universidades (por exemplo, mensalidades altas e serviços da indústria) podem ter sérias implicações para o acesso e a autonomia. As limitações de acesso, de ordem financeira, podem provocar uma redução da diversidade social e étnica dos estudantes e a proliferação de instituições de segunda classe, gerando vários níveis de qualidade dentro do sistema. Além disso, uma redução na autonomia institucional poderia repercutir significativamente na gestão da universidade, no currículo e nas prioridades de pesquisa. Para Schugurensky, a maior parte dessas mudanças são expressões da grande influência do mercado e do Estado na agenda universitária. Presencia-se, em termos gerais, e a longo prazo,

uma reestruturação dos sistemas de ensino superior. O que mais surpreende, contudo, não é o alcance, mas a semelhança das transformações, apesar das condições culturais, sociais e históricas específicas. Em um número considerável de países, pode-se observar que os planos governamentais, as reformas constitucionais, as leis, as regulamentações e as recomendações estão impulsionando a aproximação das universidades com as demandas do Estado e do mercado.

No contexto latino-americano, Simón Schwartzman (1999)⁸⁹ examina uma série de tendências globais que tendem a moldar o desenvolvimento futuro da educação superior. Primeiramente, assinala a questão do movimento de universalização do ensino superior. Esta tendência se contrapõe às sérias dificuldades enfrentadas pela maioria dos governos da América Latina, de seguir respondendo satisfatoriamente às demandas por maior acesso às universidades. Essas instituições estão sob pressão significativa para serem mais produtivas, quantitativa e qualitativamente, dispondo dos mesmos recursos, ou até de menos. Por outro lado, elas se veem forçadas a realizar reformas institucionais que incluam maior transparência do seu funcionamento e dos seus resultados. Isso implica na necessidade de avaliações, no estabelecimento de sistemas de certificação institucionais e na criação de organismos de acreditação, à semelhança dos que existem na Europa e nos Estados Unidos. Essas novas adequações estão questionando uma das tradições resguardadas com mais zelo pelas instituições universitárias: a autonomia acadêmica.

Além disso, os velhos esquemas de administração e gestão institucional tendem a ser substituídos ou combinados com formas administrativas completamente diferentes, tanto na estrutura quanto no estilo. A mudança mais surpreendente, ressalte-se, diz respeito ao que é ensinado na sala de aula. A grande pergunta gira em torno de como oferecer aos estudantes conteúdos significativos e oportunidades de trabalho dentro dos desiguais sistemas de educação superior latino-americanos. Schwartzman considera que essas tendências farão surgir um novo ambiente institucional e que alguns países e instituições responderão melhor que outros às mudanças que se aproximam. As universidades que tiverem êxito terão mais acesso à informação, comunicação, assistência técnica e ao intercâmbio de ideias em escala global. Complementando essa análise, José Joaquín Brunner (1999) tem afirmado que as pressões atuais para reformar as instituições de ensino superior latino-americanas, diferentemente do passado, provêm mais do “exterior” do que do “interior” delas.

⁸⁹ SCHWARTZMAN, S. (2000) **The future of education in Latin America and the Caribbean: first results** (documento apresentado al Seminario UNESCO sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe), Santiago de Chile

Brunner identificou três grandes problemas que precisam ser superados. Em primeiro lugar, a questão do financiamento estatal, que tem demonstrado ser insuficiente em quase todas as universidades públicas, principalmente porque a maior parte do orçamento é destinada ao pagamento de salários do quadro docente e administrativo. Brunner propõe que, para superar esse problema, os novos modelos de financiamento deverão incluir, como eixo constitutivo, a possibilidade de que as universidades possam diversificar suas fontes de capital a fim de deixar de depender exclusivamente do subsídio estatal. Da parte do governo, novos esquemas deverão conter formas distintas de alocação de recursos, tais como programas de fundos competitivos, mecanismos de recebimento de verba associado ao desempenho institucional e recursos condicionados por contratos a médio prazo dados às universidades que cumpram com certas metas acordadas com o governo, entre outras ações. Em segundo lugar, a gestão universitária na América Latina é, em sua larga maioria, deficitária. Ele considera que a discussão sobre o tema tem sido evitada devido ao seu caráter politicamente controverso. Em sua perspectiva, as atuais formas de gestão universitária não são as mais adequadas para gerar o que se denomina “liderança da mudança” dentro das instituições. A falta de liderança provoca, segundo o autor, formas de “gestão débil”. A competência global constitui o terceiro grande problema. Nesse sentido, o teórico argumenta que a universidade latino-americana deverá enfrentar o desafio da competência não apenas no âmbito interno, mas dentro de um contexto onde o valor da competência na formação acadêmica é medido globalmente. A competência está globalizada de tal modo que, cada vez mais, deixa de ser uma questão colocada entre instituições de um país ou de uma região, para ser posta na esfera global, e passar a ser identificada como sinônimo de “competência global”.

Na Conferência Mundial de Educação Superior, realizada em outubro de 1998, em Paris, foi produzido o documento chamado Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI: Visão e ação⁹⁰. Afirmamos que as missões e os valores fundamentais da educação superior, em particular a missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável e o melhoramento da sociedade como um todo, devem ser preservados, reservados e expandidos ainda mais, a fim de:

a) Educar e formar pessoas altamente qualificadas, cidadãs e cidadãos responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana, oferecendo-lhes qualificações relevantes, incluindo capacitações profissionais nas quais sejam combinados conhecimentos teóricos e práticos de alto nível mediante cursos e programas que se adaptem

⁹⁰ Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

constantemente às necessidades presentes e futuras da sociedade;

b) Prover um espaço aberto de oportunidades para o ensino superior e para a aprendizagem permanente, oferecendo uma ampla gama de opções e a possibilidade de alguns pontos flexíveis de ingresso e conclusão dentro do sistema, assim como oportunidades de realização individual e mobilidade social, de modo a educar para a cidadania e a participação plena na sociedade com abertura para o mundo, visando a construir capacidades endógenas e consolidar os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a democracia e a paz em um contexto de justiça;

c) Promover, gerar e difundir conhecimentos por meio da pesquisa e, como parte de sua atividade de extensão à comunidade, oferecer assessorias relevantes para ajudar as sociedades em seu desenvolvimento cultural, social e econômico, promovendo e desenvolvendo a pesquisa científica e tecnológica, assim como os estudos acadêmicos nas ciências sociais e humanas, e a atividade criativa nas artes;

d) Contribuir para a compreensão, interpretação, preservação, reforço, fomento e difusão das culturas nacionais e regionais, internacionais e históricas, em um contexto de pluralismo e diversidade cultural;

e) Contribuir na proteção e consolidação dos valores da sociedade, formando a juventude de acordo com os valores nos quais se baseia a cidadania democrática, e proporcionando perspectivas críticas e independentes a fim de colaborar no debate sobre as opções estratégicas e no fortalecimento de perspectivas humanistas;

f) Contribuir para o desenvolvimento e melhoria da educação em todos os níveis, em particular por meio da capacitação de pessoal docente. (Artigo 1º da “Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: Visão e ação”).

Os participantes da Conferência Mundial de Ensino Superior, que aconteceu entre os dias 5 e 9 de julho de 2009, na sede da UNESCO em Paris, elaboraram o documento intitulado “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento nacional”. Em seu preâmbulo, esclarece o sentido da responsabilidade social dos governos, ao afirmar que a educação é um “bem público” e é “responsabilidade social de todas as partes interessadas, particularmente o governo”. Mais adiante, na seção dedicada a essa questão, estabelece no terceiro artigo que instituições do ensino superior, através de suas funções principais (pesquisa, ensino e serviços comunitários) estabelecidas no contexto de autonomia institucional e liberdade acadêmica, devem aumentar o foco interdisciplinar e promover o pensamento crítico e a cidadania ativa. Isso contribuiria para o desenvolvimento sustentável, a paz, o bem-estar e a realização dos direitos humanos,

incluindo a igualdade entre os sexos. O artigo seguinte, o 4, trata ainda mais especificamente da responsabilidade social. A educação superior não deveria apenas fornecer práticas sólidas para o mundo presente e futuro, mas deve também contribuir para a educação de cidadãos éticos, comprometidos com a construção da paz, com a defesa dos direitos humanos e com os valores da democracia.

A respeito da qualidade e do reconhecimento, declara o artigo 30 que a globalização enfatizou a necessidade do estabelecimento de um sistema de reconhecimento e de garantia de qualidade juntamente com a promoção de uma rede ao redor desses sistemas. O artigo 31 destaca as vantagens da internacionalização da educação ao afirmar que a disposição transfronteiriça de educação superior pode trazer uma contribuição significativa para a educação superior fornecida, oferecendo educação de qualidade, promovendo valores acadêmicos, mantendo a relevância e respeitando os princípios básicos de diálogo e cooperação, reconhecimento mútuo pelos direitos humanos, diversidade e soberania nacional.

O artigo 32 deixa claro os perigos da mercantilização transnacional da educação superior, pois educação superior transfronteiriça pode também criar oportunidades para que aqueles que fornecem educação superior de baixa qualidade ou fraudulenta sejam contestados. As fornecedoras de diplomas falsos ('fabricadoras de diploma') são um problema sério. Combater as 'fabricadoras de diploma' requer esforços em múltiplas frentes nos âmbitos nacional e internacional.

A respeito das políticas públicas e estratégias da educação superior, o documento emite um chamado aos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). O convite à ação é listado no artigo 51:

- a) Manter e, se for possível, aumentar o investimento no ensino superior a fim de sustentar continuamente a qualidade e a igualdade, além de promover a diversificação tanto no fornecimento do ensino superior quanto nos meios de seu financiamento;
- b) Garantir investimentos adequados no ensino superior e em pesquisa para refletir as expectativas crescentes e as necessidades sociais;
- c) Implantar e fortalecer sistemas de certificação de qualidade e estruturas regulatórias com o envolvimento de todos os investidores;
- d) Ampliar o treinamento dos professores antes da atuação e no decorrer de sua atuação com currículos que os preparem para formar os estudantes como cidadãos responsáveis;
- e) Estimular o acesso, a participação e o sucesso das mulheres no ensino superior;
- f) Garantir acesso igual para grupos como trabalhadores, pobres, minorias, com habilidades especiais, migrantes, refugiados e outras populações vulneráveis;

g) Desenvolver mecanismos para contrapor o impacto negativo da fuga de cérebros e estimular a mobilidade dos estudantes, dos funcionários e dos acadêmicos;

h) Fortalecer os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento a fim de beneficiá-los com as oportunidades oferecidas pela globalização, além de promover a colaboração entre eles;

i) Apoiar maior cooperação regional em educação superior que conduza ao estabelecimento e ao fortalecimento do ensino superior e das linhas de pesquisa;

j) Seguir as metas de igualdade, qualidade e sucesso por meio de uma trajetória de desenvolvimento mais flexível e assegurar um maior reconhecimento do aprendizado anterior e da experiência de trabalho;

k) Melhorar a atratividade das carreiras acadêmicas garantindo os direitos e as condições adequadas de trabalho dos funcionários acadêmicos de acordo com a recomendação relativa ao Estatuto do pessoal docente do ensino superior de 1997);

l) Garantir a participação ativa dos estudantes na vida acadêmica, com liberdade de expressão e direito de organização, e fornecer serviços adequados aos estudantes;

m) Combater as falsificadoras de diplomas por meio de ação em nível nacional e internacional;

n) Desenvolver sistemas de pesquisa mais flexíveis e organizados que promovam a excelência científica, a interdisciplinaridade e sirvam à sociedade;

o) Apoiar a integração total das TICs e promover a EAD a fim de atender à demanda crescente pelo ensino superior”.

Na “Declaração mundial sobre a educação superior no século XXI: visão e ação” (1998) e no “Marco referencial de ação prioritária para a mudança e desenvolvimento do ensino superior” (1998), os países envolvidos concordaram que o apoio público à educação superior e à pesquisa segue sendo fundamental para garantir o sucesso das missões sociais e educacionais. Com isto, fica marcado na história o compromisso dos governos de financiar a educação pública. Também destacou-se a importância de incentivar e promover a pesquisa, atividade essencial de todos os sistemas de educação superior e de todas as disciplinas, incluindo as ciências sociais, humanidades e artes.

O desenvolvimento de estratégias adequadas que visem ao fortalecimento da capacidade de pesquisa nas instituições do ensino superior inclui a aquisição, a expansão e o aprofundamento do conhecimento e subsequente publicação dos resultados. Os Estados e as instituições devem criar estruturas apropriadas para o trabalho transdisciplinar, assim como apoio financeiro necessário para assegurar o envolvimento do corpo docente nas atividades de

pesquisa e divulgação.

Na 68ª Assembleia Geral do Serviço Mundial da Universidade, em Lima, capital do Peru, foi revisado um extenso sistema de normas internacionais sobre Direitos Humanos que a ONU e outras organizações mundiais (e regionais) estabeleceram, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre Direitos Políticos e Cíveis e a Convenção da UNESCO contra as discriminações no campo da educação. Acentuou-se a importância do direito à educação como condição inicial para o pleno exercício de outros direitos humanos e para o desenvolvimento individual e dos povos. Também se ressaltou o fato de que o direito à educação só pode ser usufruído em uma atmosfera de liberdade acadêmica e autonomia das instituições do ensino superior, ao mesmo tempo em que se reconheceu a vulnerabilidade da comunidade acadêmica às pressões políticas e econômicas.

A fruição verdadeira de liberdade acadêmica exige um alto grau de autonomia institucional. A autonomia significa a independência das universidades em relação ao Estado e outras forças da sociedade para tomar decisões que dizem respeito à gestão interna, às finanças e ao estabelecimento de políticas educacionais, de pesquisa, de extensão e de outras atividades relacionadas.

4.2 Banco Mundial

Confrontando os argumentos teóricos do Banco Mundial e da UNESCO, percebe-se que estão em jogo duas visões da educação superior: a do BM que parte com “sugestões para melhorar a eficiência” e, de modo contrário, a da UNESCO (idêntica à da CEPAL) que entende a educação como um direito humano essencial, um direito social, e as pessoas em função de a sua dignidade têm acesso a este direito. Outra visão distinta é como gerar mecanismo de bens econômicos que permitam às pessoas gerar recursos e poder ter acesso à educação de qualidade.

Para Tünnermann (2001), desde 1995, os especialistas do Banco Mundial vêm preparando informes e estudos sobre a educação superior e sua relação com o desenvolvimento, e boa parte desses artigos e ensaios foram publicados sob a advertência de que as opiniões dos autores não deveriam atribuir-se ao Banco Mundial nem representavam necessariamente sua política oficial. Talvez um dos especialistas do Banco Mundial que iniciou a crítica da educação superior, tenha sido o economista George Psacharopoulos (1985), que em vários artigos assinalou que os recursos dedicados à educação superior não se

utilizavam com eficiência. Por isso, o investimento em educação deveria priorizar o nível de educação primária, cuja taxa de retorno social era maior que o correspondente ao nível superior. Como consequência, a política na educação superior deveria encaminhar-se para a recuperação de custos, mediante a supressão da gratuidade, o estabelecimento do crédito educativo e um maior apoio à educação superior privada.

Obviamente, o BM parte de uma concepção da educação nos termos de economia neoclássica, onde a competitividade é um valor de eficiência, como se as pessoas tivessem a mesma capacidade de acesso à educação. É um jogo de interesse por um produto melhor, a “educação de qualidade”. É evidente que na análise macroeconômica o BM faz avaliações das relações custo-benefício, objetivo distinto de quando se parte de uma análise social do modelo da educação – além de parecer, no mínimo pretensioso, que o BM faça “recomendações” à região latino-americana, sem considerar a realidade peculiar de cada zona, e de cada país. Como se mostrou, por meio dos documentados citados, o Banco Mundial teve a tendência de conceber a qualidade das instituições de nível superior desde um vasto universo de variáveis: o perfil docente, investigação, programas acadêmicos e seu nível de resposta às necessidades sociais, internacionalização e desde os recursos financeiros com os quais as instituições contam para ofertar uma melhor educação.

Uma das características do documento de políticas do Banco Mundial é a ênfase que ele põe na educação superior privada, a visão economicista da educação superior e, por fim, recomendando aos governos evitarem a regulação no custo de matrículas e mensalidades. Em nossa opinião, baseados nos argumentos teóricos anteriormente expostos sobre o Estado, constatamos que deixar nas mãos do mercado um bem social chave como a educação superior, seria debilitar ainda mais a iniquidade de acesso que há em grandes setores da população de nossos países, transformando a educação superior em uma mercadoria.

Em relação ao financiamento de projetos sociais como a educação, Coraggio (1994), questiona os objetivos e implicações dos organismos multilaterais, entre eles o Banco Mundial:

El poder de los organismos multilaterales sobre los gobiernos de los países en desarrollo está dado sólo marginalmente por su aporte financiero (salvo posibles réditos espurios de los intermediarios). Lo decisivo es su capacidad para incidir en las relaciones económicas internacionales (por ejemplo, vinculando el acceso al mercado de capitales con la firma de acuerdos previos con el FMI o el Banco Mundial, que imponen la política económica y los parámetros de la relación Estado/sociedad: equilibrio fiscal, desregulación, privatización, descentralización). Esto da a los gobiernos que controlan estos organismos un gran poder (“leverage”) con muy bajos costos, al punto que, por ejemplo en Estados Unidos, se discute la conveniencia de pasar recursos de la ayuda externa (manejable más directamente

de manera política) hacia los organismos multilaterales que ese país controla (CORAGGIO, p. 89, 1994)⁹¹.

O ponto fundamental da discussão da acima citada está na forma como se articulam os processos de desenvolvimento das políticas de educação superior, entre os atores de cada país e os atores internacionais (BM). A literatura se divide entre quem concorda que o Banco Mundial exerce uma política de imposição por meio de suas “sugestões”, e “recomendações” aos governos, e quem considera que essas políticas de qualidade de educação são de “consentimento”, quer dizer, o conflito e a relação entre os atores em âmbito global. Neste sentido, a qualidade da educação superior também seria um campo em disputa.

De fato, o sociólogo da educação Roger Dale (1989), ao investigar como se estrutura a agenda educativa global dos organismos multilaterais e como eles repercutem nas políticas nacionais, reflete que a globalização tem efeitos nas bases da capacidade de intervenção nos Estados, os quais conservam – ainda – a capacidade de financiamento e de regulação na educação. Dale demonstra que o Estado, na atual fase do capitalismo, enfrenta problemas inquestionáveis: 1) Favorecer o processo de acumulação de capital; 2) Garantir um contexto adequado para sua reprodução e legitimar o sistema.

Esses problemas são estruturais do Estado e as políticas educativas que respondem a uma lógica capitalista podem confrontar-se com o Estado em matérias educativas tais como igualdade de acesso de oportunidades à educação, e igualdade de garantia da qualidade educativa em educação superior. Para Dale, as políticas do Banco Mundial, em matéria de educação superior, seriam políticas implantadas por este organismo, ou políticas não negociadas, enquanto que as linhas e orientações do Banco Mundial em matéria de educação superior são macropolíticas, enquanto atuam no contexto global.

Desde a década de 1990, vários governos, organismos internacionais e ONGs concordam que a educação é uma ferramenta chave para lutar contra a pobreza. Sob esta lógica, entende-se que a educação gera importantes benefícios econômicos (a educação tem repercussões sobre os ingressos e a produtividade laboral), benefícios sociais (a educação é uma ferramenta para promover a coesão social) e benefícios culturais (a educação aumenta o

⁹¹ O poder dos organismos multilaterais sobre os governos dos países em desenvolvimento está dado apenas marginalmente por seu aporte financeiro (salvo possíveis créditos espúrios dos intermediários). O decisivo é sua capacidade para incidir nas relações econômicas internacionais (por exemplo, vinculando o acesso ao mercado de capitais com a assinatura de acordos prévios com o FMI ou o Banco Mundial, que impõem a política econômica e os parâmetros da relação Estado/sociedade: equilíbrio fiscal, desregulação, privatização, descentralização). Isso dá aos governos que controlam esses organismos um grande poder (“leverage”) com muitos baixos custos, ao ponto que, por exemplo, nos Estados Unidos, discute-se a conveniência de passar recursos da ajuda externa (maneáveis mais diretamente de maneira política) para os organismos multilaterais que esse país controla (tradução nossa).

capital cultural familiar e repercute sobre aspectos tão importantes como a saúde e a forma como se organiza a família). Segundo Tarabini (2007), particularmente na América Latina, o Banco Mundial teve uma grande influência na formulação de políticas para a qualidade da educação, especialmente quando isso comporta elementos de financiamento internacional.

Existe outra vertente que interpreta que as políticas de educação do Banco Mundial, e da qualidade da educação, em particular, são políticas de consentimento, posto que independentemente da disputa de poder de atores nacionais, (país ou região), o Banco Mundial deve submeter-se à legislação vigente em cada país, seja como orientações, seja como diretrizes para melhorar a qualidade da educação superior. Neste sentido, entendemos que o papel do Banco Mundial atua mais por “consenso” e “consentimento” que por “imposição”. Isso não significa desconhecer a evidente cumplicidade que alguns governos latino-americanos tiveram com o Banco Mundial, enquanto que para poder ter acesso aos empréstimos para a educação primária, secundária e superior, esses empréstimos estavam submetidos ao cumprimento de uma política educativa de agenda global.

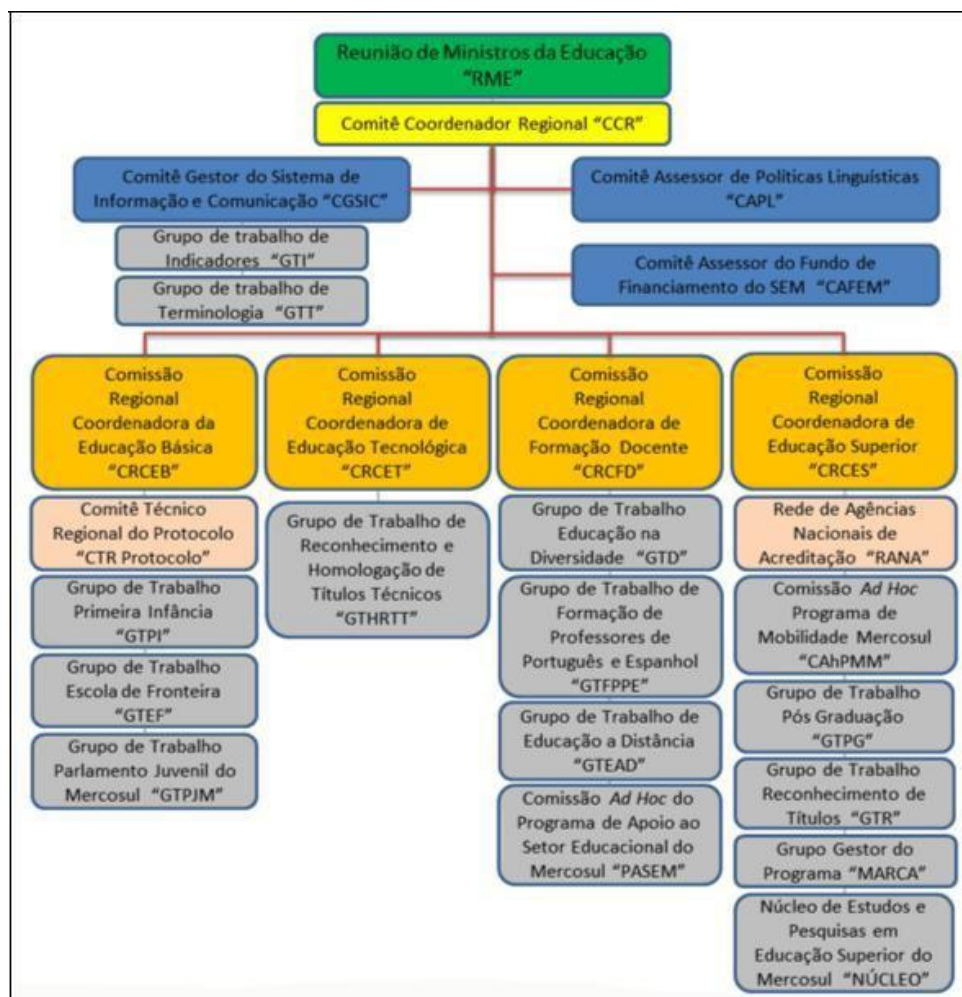
4.3 MERCOSUL

No processo do avanço de integração no aspecto econômico, os países assinantes do MERCOSUL, na Reunião de Ministros de Educação (RME) com a participação de países associados é criado, em 13 de dezembro de 1991, o Setor Educacional do Mercosul (SEM), que tem por objetivo a coordenação das políticas da educação dos países que integram o bloco.

O Setor Educacional do MERCOSUL é um espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne países membros e associados ao MERCOSUL, desde dezembro de 1991, quando o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou, através da Decisão 07/91, a Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL (RME). Ao longo do tempo, a Reunião de Ministros gerou outras instâncias de apoio ao Setor. Em 2001, o CMC, através da decisão 15/01, aprovou a “Estrutura orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL”, onde se funda o Comitê Coordenador Regional e as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação. Em 2005 foi criado o Comitê Assessor do Fundo Educacional do MERCOSUL. Em 2006, foi a vez da Rede de Agências Nacionais de Acreditação, e em 2011, surgiu a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente. Além destes, existem outras instâncias, provisórias e permanentes, que gerenciam ações específicas. Através da negociação de políticas públicas e da elaboração e

implementação de programas e projetos conjuntos, o Setor Educacional do MERCOSUL busca a integração e o desenvolvimento da educação em toda a região do MERCOSUL e países associados.

Figura 2 – Organização do Sistema Educativo do MERCOSUL



Fonte: Mercosul Educativo. Disponível em: <<http://www.edu.mercosur.int/es-ES/>>. Acesso em: 18 set. 2015.

A partir do Programa de Integração e Cooperação Brasil-Argentina (PICAB), assentaram-se as bases para a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a fim de melhorar as relações entre os países da América do Sul, com base no diálogo e no consenso. Ainda que em seus primórdios a educação não tenha sido considerada um fator relevante, atualmente é vista como prioritária ao desenvolvimento dos países e integração entre os mesmos.

Neste subcapítulo objetivamos, principalmente, analisar os avanços realizados através de medidas como o Mecanismo Experimental de Acreditação de Carreiras para o Reconhecimento de Títulos de Grau Universitário (MEXA) e o Sistema de Acreditação

Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL (ARCU-SUL) na internacionalização da educação superior. Analisaremos os critérios adotados, os métodos de avaliação e os casos bem-sucedidos de reconhecimento de qualidade, de modo a identificar os méritos e os aspectos a melhorar dentro do processo de integração acadêmica na região.

Apesar de existirem numerosas publicações e pesquisas sobre os programas MEXA e ARCU-SUL, não há razão para deixar de analisá-los, descrevê-los e compará-los, sobretudo ante a possibilidade de ampliar os referenciais teóricos e desenvolver críticas verdadeiramente construtivas. Portanto, cabe antes esclarecer o contexto internacional em que o MERCOSUL se encontra imerso e que influencia o processo de internacionalização do ensino superior. Para isso, serão utilizadas diferentes ferramentas conceituais, posto que uma única teoria não poderia abarcar a complexidade do sistema internacional sem deturpações. Entre os instrumentos analíticos que usaremos estão certos aspectos relevantes da teoria realista, da teoria da interdependência complexa e da teoria dos regimes internacionais. A partir da complementaridade dessas diferentes abordagens e pontos de vista, uma compreensão mais profunda do objeto de estudo pode ser alcançada.

O sistema internacional é composto por uma multiplicidade de atores, que não se limitam à figura do Estado-Nação, como aponta a teoria da interdependência complexa, esboçada por Keohane e Nye (1988, p. 41), que afirmam:

As relações interestatais são os canais habituais descritos pela hipótese dos realistas. As relações transgovernamentais aparecem quando se flexibiliza a pressuposição realista de que os Estados atuam coerentemente como unidades. As relações transnacionais surgem quando se flexibiliza a pressuposição de que os Estados são as únicas unidades.

Ao analisar a definição do sistema internacional, insinua-se que a crescente internacionalização da educação superior é também resultado de um processo iniciado pelas universidades como atores na esfera internacional. O realismo caracteriza o sistema internacional como anárquico, em razão da carência de uma autoridade central que possui o monopólio legítimo do uso da força, um preceito realista que não é posto em questão. A interdependência existente entre os países fez com que as instituições se tornassem ferramentas que permitiram a redução da incerteza gerada pela anarquia.

A mesma tendência pode ser visualizada na interpretação de Stephen Krasner (1983), da teoria dos regimes internacionais. De acordo com o autor, existem princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão em torno da qual convergem as expectativas dos autores, ou seja, existem elementos ordenadores do sistema internacional.

A integração regional é parte constitutiva do conjunto de regimes internacionais que regulam as relações de cooperação e coexistência de atores que formam uma região. Mais especificamente, a estrutura das conferências sobre educação superior, tanto na esfera global quanto na esfera regional, evidencia que existem certas regras, normas e procedimentos que se aplicam ao caso da educação superior.

Tendo em vista as contribuições realizadas pela Conferência Regional da Educação Superior na América Latina e no Caribe (CRES), realizada na cidade de Cartagena de Índias, entre 04 e 06 de junho de 2008, na Colômbia, em que foi declarado que o ensino superior é “um bem público social, um direito humano universal e um dever do Estado”, reitera-se aqui que o ensino superior é um fator essencial para o desenvolvimento sustentável da região. Todas as decisões relativas ao ensino superior podem fortalecer ou debilitar não apenas o MERCOSUL, mas todos os países da América Latina.

Dessa maneira, fica claro por que os países do MERCOSUL, parte integrante de uma região historicamente marcada por problemas de exclusão social, percebem a educação e o conhecimento como fatores imprescindíveis para a possibilidade de crescimento e criação de oportunidades. As repercussões de um mundo cada vez mais globalizado, interdependente e complexo se fazem sentir em todas as dimensões da vida social. A importância e a visibilidade deste fenômeno cresceram de maneira notável a partir da última década do século XX. A internacionalização da educação superior é uma realidade da qual nenhuma instituição pode escapar, e é por essa razão que um grande número de universidades dispõem de espaços próprios para os temas internacionais.

4.3.1 O avanço da acreditação no MERCOSUL

Dentro do contexto anteriormente exposto, pode-se avançar na análise dos programas MEXA e ARCU-SUL e nos processos de acreditação regional. Para isso, faz-se necessário traçar os planos e estratégias realizados pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) nos primeiros dez anos do século XXI. Uma das metas propostas no plano estratégico 2001-2005 para educação superior era a de criar um instrumento de acreditação/reconhecimento. Foi assim que se desenvolveu o MEXA no MERCOSUL. O objetivo foi o aperfeiçoamento da qualidade da carreira universitária através da implementação de um sistema comum de acreditação e, conseqüentemente, reconhecimento recíproco dos títulos de graduação dos países-membros, baseado em critérios e parâmetros de qualidade previamente acordados.

O planejamento deste mecanismo experimental foi iniciado no ano de 1998, com a

criação das Comissões de Especialistas para cada um dos títulos de graduação. Esteve a cargo dessas comissões elaborar as dimensões, os critérios, os indicadores e as fontes de informação que serviriam de base para os processos de autoavaliação institucional e visitas de verificação posteriores. Os processos de avaliação das carreiras desenvolveram-se entre os anos de 2004 e 2006, consecutivamente, começando por Agronomia, seguido por Engenharia e concluindo com Medicina.

O processo foi levado a cabo com a participação de instituições do ensino superior da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, do Paraguai e do Uruguai. Atuando em caráter experimental até o ano de 2006, a meta era promover o reconhecimento recíproco das graduações universitárias dos países participantes, unicamente para fins acadêmicos. Os diplomas das universidades participantes não foram validados, no experimento, para fins profissionais. Este foi um dos aspectos que podem ser considerados como passíveis de melhora e aprofundamento.

Devido à existência de normas e regulamentações próprias que as diferentes entidades de classe têm para cada profissão, em cada país, não se pôde chegar a um acordo para que os reconhecimentos obtidos incluam o efetivo exercício profissional. Entretanto, como é necessário para a evolução dos sistemas de acreditação, criaram-se instâncias de diálogos entre as diferentes entidades com o objetivo de que a mobilidade e a integração que se pretende formar alcance também o plano profissional. Seria muito proveitoso realizar, por meio de um amplo processo de diálogo e busca de consenso regional multissetorial, a subscrição de um convênio entre as universidades públicas, os ministérios da educação, os representantes de agências nacionais e internacionais de acreditação e as federações nacionais de entidades e associações profissionais. Além dos estudantes e professores, os trabalhadores do MERCOSUL também poderiam se beneficiar dessas ferramentas de integração.

O MEXA, portanto, ateu-se à esfera acadêmica e não visou ao mercado de trabalho. Ele foi aplicado a 19 cursos de agronomia, 29 de engenharia e 14 de medicina, e apesar de examinar os aspectos institucionais em torno das carreiras, o MEXA não acreditou as universidades. As carreiras foram analisadas em dois aspectos. Em um deles, foi verificado se se cumpriam satisfatoriamente uma série de requisitos, que foram determinados por grupos técnicos especializados em cada área. Esses grupos se juntaram a representantes de todos os países do MERCOSUL, vindos tanto de universidades como de entidades representativas de cada profissão. Os requisitos que podiam ser verificados por meio de avaliação externa se referiam ao contexto institucional da carreira, suas características acadêmicas, os recursos humanos que a integravam (corpo docente e discente, além do pessoal de apoio), a

infraestrutura (condições dos edifícios, dos laboratórios, das bibliotecas etc.) e outros pontos em comum com sistemas internacionais de acreditação.

No outro aspecto, o processo de acreditação analisava se a carreira era capaz de autoavaliação, de detectar as próprias deficiências e de propor ações viáveis de melhoria. Não bastava cumprir com esses requisitos; era preciso que já estivesse em funcionamento um processo interno de aperfeiçoamento da carreira. Portanto, as carreiras a serem reconhecidas eram submetidas a uma avaliação de mão dupla (externa e interna). O principal objetivo operacional do exercício de acreditação era legitimar o mecanismo, que estava em caráter experimental, mais do que realizar o reconhecimento em massa das carreiras ou estabelecer uma categoria geral de qualidade.

Para limitar os custos, foi decidido que o mecanismo seria aplicado a apenas três carreiras, fixando o máximo de 5 ou 6 (dependendo do país) o número de carreiras a reconhecer, para cada um desses três títulos universitários. No caso de engenharia, considerou-se o máximo de três especialidades/ramos em cada país, o que fez com que, em países como Brasil e Argentina, fosse permitida a participação de uma porcentagem muito pequena de carreiras. Nesse sentido, pode-se afirmar que o reconhecimento do MEXA funcionou como uma indicação de boa qualidade. Entretanto, é possível que existam carreiras de ótima qualidade que não tiveram a oportunidade de participar do mecanismo experimental, por seu caráter de amostragem.

Outra característica do MEXA que deve ser mencionada é o fato de que a adesão dos Institutos de Educação Superior (IES) foi voluntária, ou seja, respeitou-se a autonomia das instituições e a legislação de cada país. O reconhecimento concedido às carreiras que participaram satisfatoriamente do MEXA teve vigência temporal, sendo de caráter periódico. A reunião de ministros da educação acordou que a primeira etapa da acreditação seria de cinco anos. Esse mecanismo experimental conseguiu um grande avanço na capacitação de comitês de pares de avaliação do MERCOSUL. Sua aplicação fortaleceu agências nacionais e regionais responsáveis pela acreditação e pela cooperação entre elas e, nos lugares onde não havia essas agências, contribuição para a criação das mesmas. Ainda que posteriormente o mecanismo tenha sofrido algumas críticas, o balanço geral do MEXA foi bastante positivo e chancelado pelo manual de procedimento do ARCU-SUL.

A avaliação confirmou que foi acertada a opção feita pelo Setor Educacional do MERCOSUL, ao promover essa atividade como uma das mais importantes no plano de ações, tendo em vista que a proposta consolidou a acreditação de qualidade no ensino de graduação como elemento essencial para a melhora da qualidade na educação superior e para o avanço

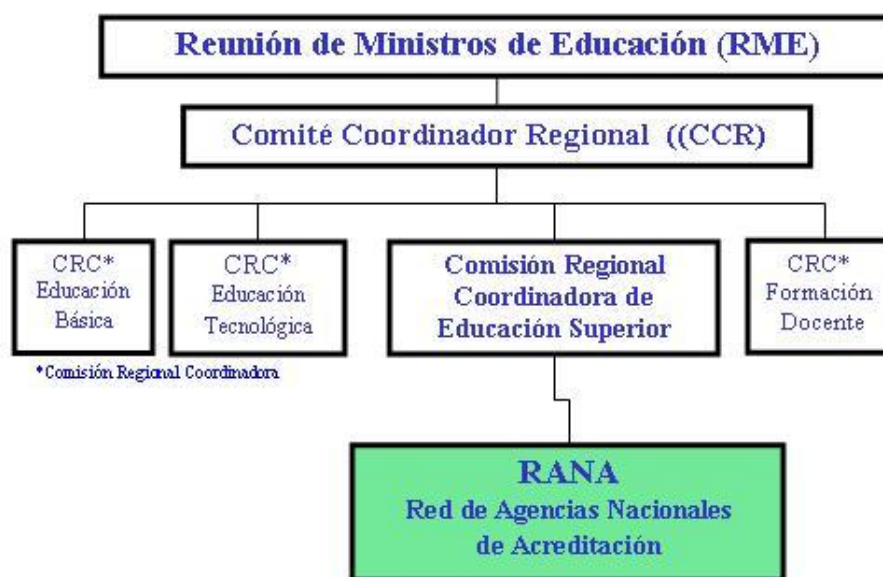
no processo de integração regional. Também ficou registrado que a institucionalização de um sistema de acreditação regional de qualidade do ensino de graduação constitui uma política de Estado conveniente a ser adotada pelos países do MERCOSUL. Em sintonia com esse parecer, a XXXI Reunião de Ministros da Educação, celebrada em 24 de novembro de 2006, em Belo Horizonte, Brasil, deu por concluída a etapa do mecanismo experimental e aprovou um plano de trabalho orientado para a elaboração de um sistema de acreditação permanente.

Com essa orientação, dada pelas autoridades máximas do Setor Educacional do MERCOSUL, as agências nacionais de acreditação iniciaram o trabalho de transformar o mecanismo experimental em um instrumento de natureza permanente. É esse contexto que valoriza o avanço significativo feito pelo MEXA, estabelecendo que “talvez o aspecto mais positivo do MEXA é que tenha posto em marcha um outro projeto com características similares, porém de maior envergadura: o ARCU-SUL.

A implementação do sistema ARCU-SUL baseia-se na segunda parte do Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), plano que contém ações e metas definidas para o período 2006-2010, no qual foram incorporados novos títulos de graduação aos acordos sobre acreditação regional: arquitetura, enfermagem, odontologia e medicina veterinária. O plano estabeleceu o funcionamento definitivo dos procedimentos de acreditação de carreiras na região e os mecanismos para facilitar o reconhecimento de títulos de graduação, respeitando as normas de cada país e os protocolos firmados anteriormente. Desde então, as redes de agências nacionais de acreditação se reuniram para formar comitês consultivos para revisão e adequação dos critérios de avaliação do MEXA.

A criação do sistema ARCU-SUL conferiu uma maior institucionalidade aos processos de acreditação regional e incluiu mais títulos de graduação para avaliação. Ainda que o novo sistema mantenha muitos pontos em comum com o MEXA, podem-se encontrar muitas diferenças. O ARCU-SUL tem caráter permanente e se aplica a um maior número de carreiras. Pretende-se também que a acreditação do ARCU-SUL seja um selo de qualidade para as carreiras do MERCOSUL, criando um registro central do sistema ARCU-SUL e assegurando a sustentabilidade financeira do projeto. Outra diferença é que o tempo de vigência da acreditação do MEXA era de cinco anos enquanto o novo sistema vige por seis anos. Para melhor compreender o funcionamento do sistema ARCU-SUL, é necessário saber como se desenvolve o processo de acreditação.

Quadro 1



Fonte: Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/es/2012-06-21-18-34-43>>. Acesso em 25 set. 2014.

Como se pode observar no **Quadro 1**, é necessário que o processo total de acreditação das carreiras pelo sistema ARCU-SUL não ultrapasse o prazo de um ano entre a solicitação de acreditação pela Instituição do Ensino Superior (IES) à Agência Nacional de Acreditação (ANA) e a emissão do parecer final. Como vimos, o processo de integração que culminaria na criação do MERCOSUL foi possível em virtude de um contexto de relativa paz e democracia na região. O próprio processo de integração ajudou a fortalecer os regimes políticos democráticos. A democracia e a paz foram objetivos prioritários dos ex-presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, responsáveis pelos primeiros acordos.

Uma vez firmado o Tratado de Assunção, que deu vida ao MERCOSUL, os Estados presentes reforçaram seu compromisso com a democracia. Como expressa a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 1992, a plena vigência das instituições democráticas é uma condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL. Com o mesmo propósito, firmou-se em 1998 o Protocolo de Ushuaia, em que se aprofundou o compromisso anterior e criou uma linha de ação no caso de ruptura da ordem democrática em algum dos Estados-membros. A saber, os outros Estados se reuniriam e dialogariam com o Estado afetado com o intuito de chegar a uma solução. Se o impasse continuar, o protocolo abre a possibilidade de serem aplicadas sanções ao Estado em questão, como a suspensão do direito de participar de diferentes órgãos do processo de integração e a interrupção dos direitos adquiridos com o acordo do MERCOSUL.

O Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a democracia no MERCOSUL (Ushuaia II), firmado pelos Estados-membros e associados em dezembro de 2011, reafirmou o pacto. Tendo-se em conta que a paz é uma condição primordial para a existência e continuidade do processo de integração, e para encaminhar qualquer política de desenvolvimento da região, é importante mencionar a Declaração Política do MERCOSUL, da Bolívia e do Chile como Zona de Paz, firmado também em Ushuaia, em 1998. Nessa declaração, os seis Estados concordaram em fortalecer os mecanismos de consulta e cooperação sobre a questão da segurança e defesa, a fim de articulá-los progressivamente.

Com a realização de esforços conjuntos orientados para o avanço da consolidação de acordos internacionais que buscam a desativação do programa nuclear para fins bélicos e a eliminação das armas de destruição de massa, os Estados podem também cooperar para o uso estritamente pacífico e seguro da energia nuclear e da tecnologia espacial. Realizações concretas que dão amostras dos esforços coordenados em prol da democracia e da paz tiveram lugar entre 1996 e 1999, quando tentativas de golpes foram perpetradas no Paraguai, mas o trabalho conjunto dos embaixadores dos países do MERCOSUL contribuiu para garantir a ordem democrática.

4.3.2 Objetivos e realizações educacionais do MERCOSUL

As ações educacionais constituem um pilar fundamental do processo de integração regional e de avanço e visibilidade das agendas sociais do MERCOSUL. A importância da agenda educacional cresceu consideravelmente durante os mais de vinte anos de integração, o que permitiu o aprofundamento de suas atividades. Esse dado merece ainda mais destaque porque a agenda da liberalização comercial era quase hegemônica no MERCOSUL.

Incentivados pela necessidade de formular um processo de integração profundo (que foi o objetivo do Tratado de Assunção), os ministros da educação de quatro Estados-membros concordaram que era preciso contar com um espaço institucional no MERCOSUL. Dessa maneira, no mês de dezembro de 1991, o Conselho do Mercado Comum aprovou a criação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), que começou a funcionar em 1992. O propósito do SEM consiste na configuração de um espaço educacional comum, que estimule a formação de uma consciência cidadã favorável ao processo de integração, a capacitação de recursos humanos e a harmonização dos sistemas educacionais dos países que compõem o bloco. Por meio dessas atividades, persegue-se o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos os habitantes da região e, em particular, dos setores mais vulneráveis, pois se parte da

premissa de que o processo deve contribuir para a equidade social e o respeito à diversidade cultural dos povos.

Com esses objetivos no horizonte, o MERCOSUL Educacional divide seus esforços em quatro áreas de ação, os eixos que organizam sua estrutura institucional: educação básica, educação tecnológica, educação superior e formação docente. A Reunião dos Ministros de Educação funciona como autoridade máxima, em seguida o Comitê Coordenador Regional do qual depende, em termos funcionais, as Comissões Regionais Coordenadoras (uma por área) e, por último, têm-se os Grupos de Gestão de Projetos. Convém destacar que o SEM depende do Grupo Mercado Comum (órgão decisório executivo do MERCOSUL). A essa estrutura, incorporaram-se outras agências – em consonância com as necessidades operacionais de algumas iniciativas e com o aprofundamento de algumas políticas –, como é o caso da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA). O funcionamento do setor se dá a partir de planos estratégicos. Por fim, um fato relevante é a participação do Chile e da Bolívia, estados associados do MERCOSUL, nessa estrutura e em cada uma das atividades desenvolvidas.

Um avanço a se considerar diz respeito ao desenvolvimento das agências de avaliação em âmbito nacional. Quando se iniciaram os primeiros diálogos sobre acreditação dentro do Mercosul Educacional, o grau de desenvolvimento das agências nacionais de avaliação era incipiente – atualmente, a situação é bem diferente. Pode-se observar que todos os países da região formaram, nos últimos anos, agências, comitês ou comissões de acreditação/reconhecimento. As únicas exceções são a Bolívia e o Uruguai, que contaram, até o ano de 2016, apenas com comissões *ad hoc*.

Pereira Laus (2007), em seu artigo *Qualidade e Acreditação no MERCOSUL*, coloca como um avanço do processo de acreditação regional aquilo que vê como um “produto” da MEXA e do ARCU-SUL: o programa MARCA, programa de Mobilidade Acadêmica Regional para os cursos de graduação reconhecidos no âmbito dos países signatários (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, tendo como convidados Bolívia, Venezuela, Colômbia e Chile), que incentiva a mobilidade de estudantes e docentes entre as universidades da região.

O MARCA é o primeiro programa de mobilidade de estudantes de graduação promovidos pelos governos do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). A proposta é que a mobilidade evolua em etapas, a fim de permitir que se incorporem, progressivamente, as carreiras que foram reconhecidas pelo MEXA e pelo ARCU-SUL. O MARCA busca, também, a inclusão do trabalho cooperativo entre professores e alunos.

Fulquet,⁹² apesar de destacar os aspectos positivos das realizações do SEM, sustenta uma postura crítica dos processos de acreditação regional desenvolvidos pelo mesmo. O autor considera que, neste cenário complexo da educação superior regional, têm-se vários atores e uma sobreposição das atividades que cada um desenvolve, impedindo um trabalho verdadeiramente coletivo, em consenso, que aproveite a sinergia do trabalho conjunto de diferentes atores da esfera educacional. O problema reside no fato de que os atores trabalham em uma mesma temática, mas estão em sintonias diferentes.

Por um lado, o MERCOSUL Educacional Oficial, através dos protocolos e programas firmados pelos ministros da educação, entrelaça suas linhas de ação mesmo sem o consenso da maioria das universidades de peso da região. Por outro lado, as universidades e os grupos de universidades (destaque-se, por exemplo, o papel da Associação das Universidades do Grupo Montevideu) que criam e desenvolvem programas, cursos de pós-graduação, convênios e outras ações conjuntas, fazem-no em pleno exercício de autonomia. A essa dualidade, soma-se um terceiro ator, que está deixando de ser coadjuvante para ser protagonista: o setor privado, sobretudo nos casos do Brasil e da Argentina.

Outras críticas de Fulquet podem ser listadas: o nível efetivo dos acordos e circulação de acadêmicos na região é baixo; cada país do MERCOSUL tem realidades díspares que se traduzem em assimetrias na hora de implementar políticas educacionais; a educação superior está relativamente desvinculada dos avanços científico-tecnológicos e do sistema produtivo; os conhecimentos transmitidos não estão associados com atividades de extensão com o mundo produtivo (universidade + empresa); a impossibilidade do mecanismo de acreditação de cursos de graduação de outorgar reconhecimento para o exercício profissional.

Levando em conta as críticas feitas por Fulquet, consideramos inegáveis os avanços realizados pelo MEXA e posteriormente aprofundados pelo ARCU-SUL. O fato de que medidas foram tomadas para a internacionalização da educação superior, e mais especificamente para a regionalização desta, indica que tanto o ensino de qualidade como a mobilidade acadêmica são uma prioridade para o SEM. É igualmente inegável que ainda há muito a percorrer, mas esses esforços representam um grande passo para a região. Como todos os processos de integração regional, contudo, o caminho deve ser acompanhado de um planejamento a longo prazo, de um avanço contínuo e acordado entre as partes, e do propósito permanente de elevar a qualidade da educação.

⁹² Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01295.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

O aprofundamento das ações exercidas pelo MERCOSUL depende de muitos fatores. A construção de um espaço em comum não se deve deixar limitar exclusivamente por questões econômicas. Com ênfase na educação, o Mercado Comum do Sul pode progredir, ampliando seus horizontes e melhorando a qualidade de vida da sociedade civil. O SEM dispõe do aparato necessário para melhorar as performances do sistema educacional, mas ainda esbarra na falta de uma maior vontade política entre os Estados-membros e dentro deles. A inclusão de mais disciplinas no processo de acreditação do ARCU-SUL (particularmente as que têm potencial para maior mobilidade de recursos humanos) é indispensável para que o avanço continue e padrões mais elevados de qualidade na educação sejam alcançados.

Um dos avanços mais evidentes e significativos no processo de integração regional é a Universidade Federal de Integração Latino-americana (UNILA), que começou a ser estruturada em 2007 pela Comissão de Implementação com a proposta da criação do Instituto de Estudos Avançados do Mercosul (IMEA), em convênio com a Universidade Federal de Paraná e criada em 12 de janeiro de 2010, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

UNILA se localiza geograficamente na tripla fronteira entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai e está composta por 50% de alunos brasileiros e os outros 50% por alunos de toda a América Latina. A instituição tem acerca de 10.000 estudantes da graduação das mais distintas áreas do conhecimento. O objetivo é que UNILA seja um centro de referência da região nas áreas de educação e cultura. Marcos Costa Lima, um dos membros da Comissão Presidencial da Implementação da UNILA, afirmou: "Nada mais justo do que o Mercosul fomentar um centro de estudos dedicados ao continente, afinal articulação regional significa ampliação do comércio, da cooperação científica e educacional" (COSTA LIMA, 2009).⁹³

⁹³ Entrevista Jornal de Itaipu, 10 set. 2009. Disponível em: <<http://jie.itaipu.gov.br/node/40965>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

5 CAPÍTULO IV. AS POLÍTICAS DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE, 2000 – 2012

Estamos vivendo uma época de permanentes mudanças no dia a dia de nossas cidades, regiões, países e continentes. Essas mudanças também afetam as universidades e as instituições de educação superior. O paradigma do capitalismo contemporâneo, que tentou impulsionar um desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, não respondeu e não responde às necessidades integrais do ser humano e não deu resposta aos problemas atuais, como estão demonstrados ao ver as profundas desigualdades econômicas e sociais, a deterioração do meio ambiente, os milionários gastos em publicidade que estimulam o consumismo associando-o a sucessos à felicidade.

A educação superior não parece ir na mesma velocidade de mudança que o resto das instituições sociais. As universidades são acusadas de ser uma instituição tradicionalmente conservadora que trata de manter a estabilidade, enquanto que as organizações empresariais são mais ágeis na sua resposta, e buscam soluções criativas que respondam às novas e crescentes necessidades das pessoas. Este discurso tem seu fundamento teórico no Consenso de Washington e ressoa cada vez que os governos implantam políticas econômicas neoliberais na América Latina. Entretanto as tendências nas políticas de modelos de avaliação da qualidade na educação superior em América Latina evoluíram, particularmente, na Argentina, no Brasil e no Chile, entre os anos 2000 e 2015. Por critérios estritamente metodológicos e por homologação de informação na base de dados disponíveis, selecionamos o período que vai do ano 2000 ao 2012 para nossa análise.

De fato, nos três países analisados, de um modelo baseado principalmente no rendimento do estudante por meio da avaliação da aprendizagem, isto é, a diferença entre o conhecimento inicial e o final, passou-se a um modelo sistêmico no qual se valorizam as “entradas” (insumos), os processos e as “saídas” (produtos) e, posteriormente a modelos mais avançados como o de corresponsabilidade do estudante e da instituição na conquista de objetivos concretos (típico da educação à distância, por exemplo) e o que se conhece como modelo de atores envolvidos.

A ação do Estado e as políticas públicas através das quais se concreta essa ação resultam em uma ampla gama de setores relevantes para o desenvolvimento regular da sociedade. A educação, em geral e crescentemente segundo avança a massiva expansão da cobertura da educação superior, está passando a ser uma das áreas mais significativas e necessárias para a ação do Estado. Entre as várias razões para que isso ocorra, está o fato de

que a educação gera uma diversidade de benefícios tanto para as pessoas como para o conjunto da sociedade. No âmbito dos benefícios privados da educação superior se distinguem os benefícios monetários e os benefícios não monetários. Entre os primeiros, a evidência empírica mostra que as pessoas melhor educadas têm maior probabilidade de entrar e permanecer na força de trabalho, que a melhor qualificação obtém melhores remunerações (GIBBONS, 1998).

Prosseguir a rota da educação superior é um investimento altamente rentável. As remunerações dos graduados são consistentemente mais elevadas que as dos não graduados deste nível educacional. O benefício não só está presente na entrada no mercado de trabalho, mas também é crescente ao longo da trajetória laboral. Por outra parte, a literatura identifica que as pessoas obtêm da educação superior ou terciária benefícios que não são monetários, tais como: melhores condições de saúde, melhor desenvolvimento cognitivo das crianças, planejamento familiar, redução da pobreza, menor obsolescência do capital humano e melhores condições laborais, desenvolvimento pessoal e fortalecimento da cultura cidadã consumo eficiente e maior rentabilidade dos investimentos (SCHOFER y MEYER, 2005). A educação, ademais, tem o caráter de um bem público, dado que gera benefícios ou externalidades que são bens sociais ou públicos derivados da educação individual que beneficiam os outros na sociedade, tanto na geração atual como nas futuras. Alguns dos benefícios públicos ou externalidades da educação superior são, por exemplo, efeitos da educação em saúde, que se traduzem em baixa mortalidade infantil; maior expectativa de vida; melhor saúde pública; melhores instituições e condutas cívicas que contribuem para a democratização das sociedades e afiançam os direitos humanos.

Os benefícios sociais da educação correspondem à soma dos benefícios privados (monetários e não monetários) mais os benefícios públicos ou externos (monetários e não monetários). No caso da educação, a diferença das taxas privadas de retorno, a taxa social reflete a totalidade dos custos do investimento em educação, dos benefícios individuais e das externalidades. É a alta taxa social de retorno da educação uma das principais fundamentações para afirmar o papel proativo do Estado no setor: as altas taxas sociais de retorno apontam no sentido de alcançar uma divisão mais equitativa dos custos de alguns graus universitários e as externalidades positivas (por exemplo, sociais, econômicas e culturais) hão de servir de base para a aplicação de subsídios públicos.

O modelo de Estado que em geral serve de fundamento para as políticas públicas, que atualmente são postas em prática no setor da educação superior, adota a noção de um Estado moderno concebido como um complexo conjunto de órgãos centralizados e descentralizados

que atuam coordenadamente, de caráter democrático, ágil e não burocrático, que estimula a criatividade, a diversidade e a inovação nas instituições e no sistema, com um espírito de serviço.

A respeito da educação superior, o Estado, assim entendido, respeita a dinâmica e a autonomia própria do setor e, ao mesmo tempo, promove a qualidade, resguarda a fé pública e provê o ordenamento que o sistema requer. Nesta perspectiva, podem distinguir-se os seguintes papéis básicos do Estado na educação superior:

- 1) Formulação da política pública e determinação das bases institucionais do sistema de educação superior e sua vinculação com o desenvolvimento nacional;
- 2) Regulação, avaliação e garantia da qualidade das ofertas acadêmicas e profissionais;
- 3) Financiamento seletivo e priorizado de funções e instituições do sistema;
- 4) Promoção da equidade e a igualdade de oportunidades ao longo do sistema;
- 5) gestão direta de instituições estatais de educação superior;
- 6) Registro, sistematização e ampla difusão da informação pública sobre o sistema e suas instituições.

Um componente fundamental da gestão de qualidade, como se entende neste documento, é a caracterização de processos chave na operação acadêmica da instituição. Um primeiro passo para mover-se nesta direção é uma precisão dos componentes que caracterizam a instituição como sistema. Qualquer organização orientada para um fim se compõe de atores (ou recursos humanos), os quais se valendo de recursos (físicos, de informática e financeiros), executam processos cujos resultados são o fim da organização. O conjunto anterior se vale de um esquema de governo, administração e suporte para a operação eficiente e efetiva da organização. Deste enunciado se derivam os componentes de uma instituição de educação superior:

- Atores: estudantes, professores, governo e suporte;
- Recursos e Infraestrutura: laboratórios, salas de computação, bibliotecas, bases de dados nacionais e internacionais;
- Processos: programas formais, programas de investigação, programas de extensão por meios de serviços à comunidade;
- Resultados: graduados (considerando inserção laboral), resultados de investigação, serviços à comunidade. Os resultados terão que ser analisado à luz dos propósitos da instituição, assim como das demandas da comunidade;

Fatores de qualidade e função de qualidade: entende-se o fator de qualidade como uma

característica da IES que afeta significativamente a qualidade da mesma. Os recursos e atores mesmos são fatores de qualidade, porém a interação e a união funcional de recursos e atores também são fatores de qualidade.

5.1 As políticas da qualidade do ensino superior na Argentina (2000-2012)

Na Argentina, a política social do governo de Néstor Kirchner, iniciado em 2003, e continuada por Cristina Kirchner até 2015, afirma-se o papel do Estado. A Argentina, especialmente, na década dos anos noventa (Menen, 1989-1999 e em menor grau, De la Rúa, 2000-2001), aprofundou uma crise política-institucional e socioeconômica para um cenário de crescimento econômico e melhoria de seus indicadores sociais fundamentais, caracterizado por profundas reformas a favor do mercado, com uma forte impressão ideológica destinada a promover a diminuição do aparato estatal, com o discurso de fazê-lo mais “eficiente”. Nesta época, “percebe-se o crescente empobrecimento e segmentação dos setores médios, a forte deterioração das condições trabalhistas, a cristalização de muitas desiguais condições de vida em termos de comparações entre províncias e entre setores da sociedade. Enquanto às tendências de índole mais conjuntural, sobressaem as fortes oscilações nos índices de pobreza e indigência, medidos por ingresso, o qual acompanhou, sem dúvida, a dinâmica macroeconômica geral do país. Apenas uma mostra: “os arredores de Buenos Aires apresentam armazenamento de pobreza de milhões de pessoas, nunca antes visto na mais europeia das cidades da América Latina” (REPETTO, 2008, p. 10)⁹⁴.

No período antes indicado (1989-2002), as transformações econômicas promovidas entre outros atores, pelos organismos internacionais de crédito, e finalmente decididas pelas elites nacionais, ganhadoras de um novo ciclo de mudanças na correlação de forças, envolveram, entre outras mediadas, a liberação comercial, a desregulação dos mercados, o ajuste do déficit público, a reforma do Estado, a descentralização, a privatização de empresas públicas e a liberação do sistema financeiro e da conta de capital. Todas elas, sem exceção, foram implementadas de maneira brutal na Argentina. Tratou-se, em suma, de um período de mudanças dramáticas no país, que se iniciou com reformas profundas no contexto pós-hiperinflação e se fechou com uma enorme crise no esgotamento da convertibilidade

⁹⁴ REPETTO, F. **Política social e redistribuição na Argentina**: a historia recente, os desafios futuros, palestra apresentada em Foros do Bicentenário, IV Encontro, Políticas Públicas para a Redução da Desigualdade, Secretaria de Cultura, Presidência da Nação, Buenos Aires, 26 de setembro 2008.

cambiária.

Tendo como contexto essa referência, o primeiro elemento fundamental a destacar do governo, encabeçado por Néstor Kirchner, refere-se ao papel do Estado. Em efeito, sobre tudo nos primeiros anos da dita administração, observou-se a recuperação do exercício do poder por parte de quem tem a responsabilidade e o mandato cidadão de governar o Estado (VELEDA, 2008, p. 14).

Se bem que parte importante da maioria, nos indicadores sociais (particularmente no que se refere a problemas de desemprego e pobreza), vincula-se estreitamente às bondades do ciclo econômico expansivo, também é certo que se avançou em aspectos cruciais das políticas de saúde, de educação e de segurança social (com marcada ênfase no interesse público coletivo mais que o privado, mudando a relação preexistente entre Estado e mercado), uma vez que as ações de combate à pobreza, expressão cabal do neoliberalismo dos anos 1990 no campo do social, aumentaram ao menos sua escala, ainda quando subsiste dispersão e passos por dar para assegurar ao respeito, uma política pública consistente (CELS 2008).

Nos estudos sobre a educação superior na Argentina, é possível reconhecer o incremento da produção de conhecimentos em torno da avaliação e aos efeitos que tiveram sua implementação em diversos atores da educação superior. As investigações se focalizaram em estudar os processos de formação e implementação das políticas de avaliação da qualidade (KROTSCH, 2009), as características e o impacto do Programa de Incentivos nos docentes investigadores (PRATI e PREGO, 2007; LEAL e ROBIN, 2006). Também dão conta da acreditação de carreiras de graduação em engenharia (LERCH, 2013; ARAUJO e TROTTA, 2011; CASAJÚS e GARATTE, 2012), das dinâmicas dos métodos e das práticas universitárias no contexto da implementação de processos de avaliação institucional (KROTSCH, ATAÍRO e VARELA, 2007; BERDAGUER, 2007; BRACCHI e SANNUTO, 2007; FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007), assim como da acreditação de carreiras de pós-graduação (BARKSKY e DÁVILA, 2004, 2012; FERNÁNDEZ, 2008; MARQUIS, 1998; 2009; DE LA FARE y LENZ, 2012), da avaliação da função docente (FERNÁNDEZ LAMARRA e CÓPPOLA, 2010; WALKER, 2013) e das ações levadas a cabo pelos pares avaliadores (MARQUINA, 2009; MARQUINA, RAMÍREZ, REBELLO, 2009). Tais investigações tratam sobre assuntos que permitem ter uma visão sobre a evolução, a problemática e a gestão da avaliação na educação superior argentina, e o desenvolvimento das práticas governamentais que tratam da qualidade na educação superior.

Na Argentina, o processo da qualidade se caracterizou por uma tensão entre o governo e as instituições universitárias, que se originou com o motivo do anteprojeto da Lei Nacional

de Educação Superior Nº 24.521/95 (LES), que criou a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU, sigla em espanhol). Esta lei, permite a continuidade em políticas de qualidade da educación superior sob os governos de Carlos Menem (1989-1995), Fernando de la Rúa (1999- 2001), Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Camaño (2001), Eduardo Duhalde 2002-2003), Néstor Kirchner (2003- 2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 e 2011-2015).

A CONEAU é conduzida por doze membros de reconhecida hierarquia acadêmica e científica. Os integrantes da Comissão exercem suas funções a título pessoal, com independência de critério e sem assumir a representação de nenhuma instituição. Os membros da CONEAU são designados pelo Poder Executivo Nacional à proposta dos seguintes organismos e na quantidade que em cada caso se indica: três pelo Conselho Interuniversitário Nacional; um pelo Conselho de Reitores de Universidades Privadas; um pela Academia Nacional de Educação; três pelo Senado da Nação; três pela Câmara de Deputados da Nação; um pelo Ministério da Educação. São designados por quatro anos, com renovação parcial a cada dois anos. Dois de seus membros exercem os cargos de presidente e vice-presidente, eleitos por seus membros, por um período de um ano.

Suasnábar (2005)⁹⁵ sustenta que:

*a partir del año 2000, se observa la incapacidad del conjunto de actores (Estado, Universidad y comunidad académica) para formular una agenda de políticas públicas que trascienda la generada en la década de 1990....Durante los dos primeros años del gobierno de Kirchner, se produjo un impase en las políticas universitarias, caracterizado por la cristalización de los dispositivos de gobierno implantados por la LES, los cuales fueron asumidos por las universidades y reapropiados por distintos actores del sistema con finalidades e intereses diversos.*⁹⁶

Segundo Chiroleu e Iazzeta (2012), particularmente durante as presidências de Kirchner e de Fernández de Kirchner, entre 2003 e 2010, a vontade de revisar algumas políticas provenientes dos anos noventa não teve como prioridade o âmbito universitário. Ao contrário, este âmbito foi substituído por outras urgências que impediram desenhar uma política universitária integral, ao mesmo tempo que não se aproveitou o clima distendido da

⁹⁵ SUASNÁBAR, Claudio. Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. In: **Revista Temas y Debates**, v. 9, n. 10.

⁹⁶ a partir do ano 2000, observa-se a incapacidade do conjunto de atores (Estado, universidade e comunidade acadêmica) para formular uma agenda de políticas públicas que transcenda a gerada na década de 1990... Durante os dois primeiros anos do governo de Kirchner, produziu-se um impasse nas políticas universitárias, caracterizado pela cristalização dos dispositivos de governo implantados pela LES, os quais foram assumidos pelas universidades e reapropriados por distintos atores do sistema com finalidades e interesses diversos (tradução nossa).

relação governo-universidade, que contrastou com o clima conflituoso da presidência de Carlos Saúl Menem para enfrentar as problemáticas do sector.

Em efeito, durante os anos noventa, no governo de corte neoliberal e como parte da agenda governamental, foram sancionados e desenhados os pilares normativos que sustentam, até a atualidade, as principais orientações em matéria de avaliação do sistema universitário, caracterizadas pela coexistência de enfoques de avaliação e a presença de distintas estratégias governamentais implantadas para a busca de legitimidade política.

Na Argentina, o lugar que ocupam as atividades de avaliação da educação superior, promovidas por instâncias governamentais, gerou certa complexidade em torno de seu estudo e sua abordagem, ao mesmo tempo em que foi o começo para a paulatina conformação de um conjunto de saberes acerca da mesma. Faz-se referência a um conjunto de saberes, e não a um campo da avaliação, no sentido da noção de campo científico, mencionada por Pierre Bourdieu (1990), que designa um espaço de jogo historicamente constituído com agentes, instituições, interesses e leis de funcionamento próprio. Isto, por a sua vez, implica interesses próprios e específicos, a presença de um capital cultural acumulado, cuja apropriação é requisito para ingressar nele, e a presença de lutas ou disputas pela posse e pela distribuição do saber acumulado. Desde este ponto de vista, reconhece-se a existência de conflitos em torno do controle da avaliação por parte de instituições e atores, porém sem a existência de um grau de estruturação e consolidação evidenciada em uma acumulação de conhecimentos necessários para combater nesta batalha (BOURDIEU, 1990).

Desde o início, a avaliação de instituições e a acreditação de carreiras foram configuradas de tal maneira que derivaram em processos, práticas e efeitos diversos nas universidades. A avaliação criou as bases para a emergência da universidade como organização, contribuindo, assim, para moderar a percepção interna como federação ou conjunto de faculdades. Em efeito, o processo de autoavaliação em que se diagnosticam as principais problemáticas institucionais permite, principalmente a quem governa e gere a universidade, reconhecer-se como parte de um mesmo universo simbólico em uma instituição caracterizada pela desintegração simbólica geral, produto do pluralismo e da fragmentação das crenças de quem desenvolve as disciplinas, o qual conduz à divisão e à multiplicação de seções e níveis, assim como à proliferação de padrões e definições de pensamento adequado (CLARK, 1983). Na autoavaliação, esta mudança para uma visão mais integrada da vida universitária descansa na construção de informação sobre a própria instituição, reconhecida como um valor nos atores envolvidos no processo. Assim mesmo, as avaliações externas, levadas a cabo pela CONEAU para alguns líderes universitários, constituíram-se em una

ferramenta para justificar a introdução de inovações institucionais ante a aparição de resistências internas para promovê-las. Atualmente, uma questão problemática é que, mal se implantou a obrigatoriedade da avaliação institucional a cada seis anos, na maior parte das instituições, a referida periodicidade não foi cumprida, pois não se instalou como uma prática sistemática, cotidiana e necessária para o fortalecimento da gestão das universidades. Uma das hipóteses para dar resposta a esta situação é a formulada por Stubrin (2009, p. 319), para quem se trata de *“una herramienta demasiado virtuosa para la vida que vivimos porque no conecta con recursos, no conecta con rankings, no conecta con estímulos o incentivos determinados”*⁹⁷. A acreditação de carreiras de graduação e de pós-graduação implica a autoavaliação e a avaliação externa através de pares acadêmicos, como se manifestou sobre a base de padrões e de critérios consentidos pelo Ministério da Educação e o Conselho de Universidades (CU). Neste sentido, o foco de atenção é delimitado já que se refere à pauta estabelecida para a carreira em questão, embora se valorize sua inserção na instituição. O processo tem efeitos diversos: o ditame conduz ao reconhecimento oficial e à outorga de validade nacional da titulação, promove uma maior homogeneização curricular e, nas pós-graduações, determina a inclusão de hierarquias porque a categorização – ainda se a solicitação por parte da instituição é voluntária – indica distintos níveis de qualidade da proposta formativa: as carreiras podem ser qualificadas com “A”, excelentes, “B”, muito boas, e “C”, boas. A institucionalização da acreditação para as carreiras de graduação foi consequência de uma configuração particular que possibilitou a aproximação dos acadêmicos universitários e dos representantes do governo nacional.

A estratégia anterior foi complementada com a política de financiamento das carreiras acreditadas. De fato, desde a acreditação das carreiras de medicina, no regulamento 005/99, foram estabelecidas três possíveis resoluções: 1) não acreditar; 2) acreditar por seis anos para as carreiras que cumpram com o perfil previsto nos padrões; 3) acreditar por três anos nos casos que, a pesar de não haver alcançado o perfil previsto, houvesse elementos suficientes para considerar que se contava com a capacidade para desenvolver estratégias de melhoramento. Isso constituiu uma fórmula operativa que mediava entre o “estado real” e o “dever ser” projetado nos padrões, ao mesmo tempo em que funcionou como um meio de regulação do conflito. Buscava-se evitar uma penalização que tivesse consequências negativas para as instituições ou uma cristalização de situações de desigualdade no seio do sistema universitário.

⁹⁷ “Uma ferramenta bastante virtuosa para a vida que vivemos porque não conecta com recursos, não conecta com rankings, não conecta com estímulos ou incentivos determinados” (tradução nossa).

A modo de conclusão, a reflexão acerca do sentido e do alcance dos processos de autoavaliação e avaliação externa é uma atitude indispensável para evitar a naturalização de práticas que sempre correm o risco de converter-se em exercícios rotineiros e burocráticos, ao perder seu poder como ferramentas transformadoras articuladas com projetos político-acadêmicos, democráticos e amplos, em termos da conjuntura com necessidades e problemáticas sociais. Esta situação resulta propícia no contexto da continuidade das políticas e das normativas que regem as avaliações externas da qualidade da educação superior argentina, desde quase duas décadas.

5.2 As políticas da qualidade do ensino superior no Brasil (2000-2012)

Pela natureza da dimensão geográfica, cultural e econômica este estudo aprofundará um pouco mais no Brasil, em relação à Argentina e ao Chile. O Brasil é a sétima economia do mundo, porém tem grandes iniquidades sociais. Seus indicadores sociais o colocam no lugar 85, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, no grupo de países de desenvolvimento humano médio.

De fato, o Brasil possui um PIB de 2 mil 253 bilhões de dólares (2012), com uma média *per capita* de 10 mil 278 dólares paridade de poder de compra. A respeito de seus indicadores sociais, o país tem 1.7 médicos por cada mil pessoas, 44% de a população estão satisfeitos com a qualidade da atenção à saúde, a mortalidade infantil é de 17% e há 21 homicídios cada 100 mil pessoas.

Uma olhada nos dados educativos também mostra algumas de as iniquidades no Brasil, apesar dos grandes avanços ocorridos nos últimos 20 anos. 90.3% da população maior de 15 anos estão alfabetizados (CEPAL, 2012), porém o país ainda tem 13 milhões 984 mil analfabetos (Unesco, 2014). A educação formal está organizada em: básica (0 a 17 anos) y superior. A primeira está integrada pelo ensino infantil (0-5 anos), a fundamental (6-14 anos) e a média (15-17 anos) e, desde 2009, é obrigatória desde os 4 aos 17 anos. Na educação básica predomina a escola pública (83.5%) (INEP, 2012a), que é gratuita.

81.69% das crianças de 4 a 5 anos cursam a educação infantil; 92.4% dos que têm entre 6 y 14 anos estão no fundamental e 52.5% dos jovens de 15 a 17 anos estudam no ensino médio (Todos pela educação, 2013).

O gasto público em educação é de 5.2% do PIB (PNUD, 2013), porcentagem própria de países desenvolvidos que já têm seus sistemas em funcionamento há muito tempo e sua população é estável ou está diminuindo. No caso brasileiro, esse percentual é escasso para um

sistema ainda em expansão, que apenas em 2009 estendeu a obrigatoriedade ao ensino médio e cuja população é majoritariamente jovem com uma idade média de 29 anos (IBGE, 2010). Recentemente, foi aprovado um Plano Nacional de Educação que pretende gastar progressivamente 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024. Iniciaremos agora algumas considerações sobre a educação superior no Brasil.

A educação superior brasileira apresenta uma situação diferente do resto da América do Sul, em princípio, porque a universidade não foi uma das instituições importadas pelo império português na Colônia, como ocorreu nos países conquistados pela Espanha. No século XIX se criaram carreiras superiores profissionais, contudo a primeira universidade foi fundada recentemente, em 1920. O lento desenvolvimento da educação superior não foi uma exceção, já que a universalização da educação primária surgiu no país na década de 1990. Durante o século XX, ocorreram diferentes transformações na educação superior brasileira. Atualmente se distinguem dois níveis que outorgam títulos: a graduação, cuja duração é de quatro ou cinco anos, o qual concede grau de bacharel e de licenciado, e a pós-graduação, que oferece título de mestrado ou doutorado.

Também, como em outros países, diversificaram-se os tipos de instituições: existem universidades, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, centros universitários e faculdades – esta última categoria inclui as faculdades isoladas, escolas e institutos e algumas delas são faculdades de tecnologia. As universidades são consideradas de melhor qualidade, em parte porque devem realizar atividades de investigação e possuem professores com formação de pós-graduação e em tempo integral. As instituições do tipo faculdade – dedicadas ao ensino e que não têm certas exigências regulatórias (investigação, título de pós-graduação de seus professores e tempo integral) – são as que predominam. Há 2.044 de um total de 2.416 instituições de educação superior (IES). De todas elas, 2.112 são privadas. Há 193 universidades, das quais 108 são públicas e 85 privadas. Existem 7.580.084 estudantes nas carreiras de graduação, dos quais 5.140.312 estão em instituições privadas.

Desde 1997, as instituições podem ser públicas (que são gratuitas) ou privadas. Uma parte destas últimas não são lucrativas, todavia predominam as IES privadas com tais fins, enquanto que, como se mencionou, na básica prevalece financiamento público. Um paradoxo assola a educação brasileira: a universidade pública é considerada de melhor qualidade, enquanto que sucede o contrário no ensino básico, segundo os resultados dos diferentes sistemas de avaliação de larga escala vigentes no país. Tal fato faz com que os estudantes pertencentes a setores de renda mais elevada e que estudaram em escolas privadas sejam os que ocupam muitas das vagas nas universidades, principalmente nos cursos mais disputados,

e, portanto, o ingresso às instituições públicas supõe a aprovação em exames de seleção muito competitivos, chamados vestibulares, nos quais a qualidade da educação básica recebida tem uma grande importância.

A educação superior privada existe no Brasil desde 1891 (Sampaio, 2000) e já nas décadas de 1950 e 1960 alcançava por volta de 40% das matrículas (Cunha, 1983; Sampaio, 2000). Contudo a expansão que daria primazia ao setor teve dois ciclos: o primeiro na década de 1960 e o segundo na de 1990 (Carvalho, 2011). Com grande demanda reprimida de educação superior, na última década do século XX se implementou uma reforma do Estado que seguia as ideias neoliberais hegemônicas contemporâneas na América Latina que, para o Brasil, tiveram o caráter da privatização, entendida aqui não como a transferência de instituições públicas ao setor privado, mas sim como o crescimento das IES privadas com fins lucrativos.

Nesse contexto, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) houve sanção de normativas que favoreceram a criação – e seu crescimento – de um setor privado com fins lucrativos, principalmente pela flexibilização de requisitos (de ingresso e de organização curricular) e pela diversificação das instituições (OLIVEIRA e CATANI, 2000). Também em 1999 foi criado um mecanismo de empréstimos para os estudantes: o Fundo de Financiamento para o Estudante da Educação Superior (FIES), um programa do Ministério de Educação. Essas ações levaram a que, em 2002, 69.8% das matrículas estivessem em instituições privadas (INEP, 2002)⁹⁸.

Em 2001 foi aprovado um Plano Nacional de Educação que propunha que até o final da década deveriam ser oferecidas vagas na educação superior para, pelo menos, 30% das pessoas de 18 a 24 anos, entretanto essa meta não foi alcançada até o momento. Inspirado no modelo estadunidense, a pós-graduação se organizou sistematicamente desde meados da década de 1960. Atualmente, conta com 203.717 matriculados, a maior parte em instituições públicas que têm 84.45% de todos os estudantes. No Brasil, as atividades de investigação se realizam, predominantemente, na educação superior e, em especial, nas universidades públicas (AMARAL, 2014)⁹⁹.

Na primeira década do século XXI, continuou o crescimento do setor privado, inclusive nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), combinado com outras políticas tanto de ampliação do setor público como focalizadas, destinadas à inclusão

⁹⁸ INEP. Sinopse estatística da educação superior. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁹⁹ AMARAL, N. Cardoso (2014). **Indicadores acadêmico-científicos das maiores UFS do Brasil Pós-Reuni**: um exame da qualidade. (mimeo) 22 p.

de diversos grupos sociais. Foram significativas as políticas orientadas à inclusão e à diminuição das iniquidades existentes na educação superior brasileira, que já eram conhecidas, todavia sua divulgação se incrementou. Uma das políticas que continua é o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004, que consiste em bolsas – outorgadas aos alunos segundo critérios socioeconômicos – para carreiras de graduação nas instituições privadas de educação superior com e sem fins lucrativos. As instituições privadas recebem isenção de diversos impostos, beneficiando àquelas com fins lucrativos que evitam pagá-los de forma legal (CARVALHO e LOPREATO, 2005)¹⁰⁰, o que faz com que o programa seja criticado pela utilização de recursos públicos para financiar a educação privada.

A focalização do ProUni se concentra nas bolsas para os cidadãos brasileiros que não têm diploma superior e cuja renda familiar *per capita* é de até um salário mínimo e meio (aproximadamente 470 dólares). Também existem bolsas de estudo parciais que outorgam 50 ou 25% do valor das mensalidades para aqueles que têm uma renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (aproximadamente 950 dólares).

Quadro 2

Número de bolsas ProUni por ano (2005-2012)								
Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Núm. bolsas	112.275	138.668	163.854	225.005	247.643	241.273	254.598	284.622

Fonte: Elaboração própria com dados do MEC 2013

A partir de 1995, com a gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso, implanta-se no país um novo conceito de Estado. Como discute exhaustivamente José Prata Araújo, o governo orientado pela aliança do PSDB e do PFL implanta o estado mínimo, prevendo um amplo programa de privatização das estatais e dos serviços públicos. Assim se deu a década de 1990 e início da década de 2000: um Estado mínimo, com destaque para a privatização de ações antes consideradas estatais, ação social focalizada, menos servidor público e mais terceirização, criação de organizações sociais de caráter público, criação de Agências Reguladoras, e menos poder para os Ministérios. A Previdência somente se manteve pública porque ao mundo empresarial não interessou trabalhar com pobre, uma vez que este grupo não tem “cultura” de investimento e acumulação, falou o economista, ex-ministro e ex-deputado,

¹⁰⁰ CARVALHO, Cristina H. A., LOPREATO, Francisco L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o Prouni no governo Lula Impulso, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio-ago. 2005.

Antonio Kandir, ao defender o modelo chileno com relação à privatização da previdência, como comenta Araújo (2006).

Nesta década, o país procurou ajustar-se a uma reorientação econômica, de porte continental, não obtendo sucesso diante do cenário herdado com uma estrutura produtiva interna oligopolizada e não competitiva, ao lado da elevada dívida externa e interna, alto nível de desemprego, grave processo inflacionário, pobreza acentuada da população brasileira – 44,09% eram pobres com 20% da população sobrevivendo em condições de extrema pobreza (62,593 milhões de pessoas, de acordo com a PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 1990/93) – e aumento da concentração de renda. Frente a essa realidade, os rumos estabelecidos pelas novas políticas públicas nos campos social e econômico, sob uma gestão orientada por um modelo monetarista e reformista, não foram capazes de superar ou mesmo amenizar o quadro de pobreza e dependência econômica encontrada. O resultado foi um Estado menor e mais frágil, com o aprofundamento da exclusão social, a exemplo da queda de 1,3 milhão de postos de trabalho metropolitanos para as pessoas com até quatro anos de escolaridade; limitação na universalidade da cobertura na previdência social, especialmente no meio urbano; e privatização em torno de 75% das vagas no ensino superior.

Nesse cenário, assume o governo o Presidente Luiz Inácio da Silva, com uma gestão que traz no seu bojo uma diferença fundamental com relação ao governo anterior: a sua concepção de Estado. A diferença fundamental entre o período anterior e o que se instalou é a ampliação do Estado: transferência de renda com prioridade similar ao macro crescimento econômico, ministérios fortes, menos agências reguladoras, mais funcionários públicos, menos terceirização, ampliação dos sistemas públicos de educação e saúde e recuperação do emprego direto com carteira assinada. Ou seja, um Estado inclusivo. Implanta-se no país uma política social ampla e integrada a uma política econômica, com um grande avanço com relação à vulnerabilidade externa do Brasil.

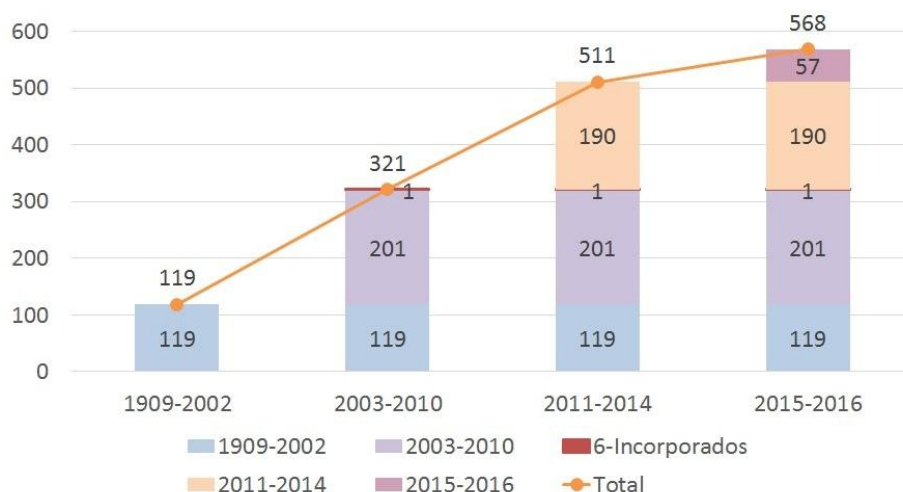
Os dados apontam uma tendência de crescimento do Gasto Público Social, de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB em 11 anos – um crescimento superior a 10%. Mais importante que isso, este crescimento não se dá apenas na esfera federal – ainda que a esfera federal seja a responsável pela maior parcela, principalmente devido a trajetória das áreas de Previdência Social e Assistência Social, cresceu cerca de 2,1 p.p. O crescimento de 0,2 p.p. no gasto social estadual (GSE), e de cerca de 0,4 p.p. no gasto social municipal (GSM), refletem uma tendência importante – pois equivalem a um crescimento de 5% para o GSE e 10% para o GSM. Mesmo com todas as ressalvas de que estas novas estimativas são bastante preliminares, a trajetória pode ser considerada positiva” (CASTRO, 2008, p. 6)¹⁰¹.

¹⁰¹ CASTRO, J. Gasto social. IPEA. Nota Técnica, n. 9, set. 2012. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf>. Acesso em: 20 out 2014.

Todos os estados, DF e 5.560 municípios brasileiros aderiram ao Plano de Desenvolvimento da Educação, que prevê a valorização de professores, tanto no que se refere a sua capacitação (criou o Sistema Nacional de Formação), como a sua remuneração e carreira. Neste sentido possibilitou a expansão e interiorização da oferta de cursos de educação superior à distância, de graduação e cursos de formação continuada. Prevê, ainda, bolsas para alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que, após graduados, atuem no magistério na rede pública. No que se refere à avaliação dos estudantes da Educação Básica, tem mecanismos de mensuração sendo implementados, como a Prova Brasil (4ª e 8ª séries / 5º e 9º ano) do ensino fundamental de escolas públicas urbanas com mais de 20 alunos; a Provinha Brasil (alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental).

Outro importante marco do Governo Lula na área educacional é, sem sombra de dúvidas, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a implantação de novas escolas e dos Institutos Federais, reorganizando a rede federal e enfatizando oferta de cursos técnicos de nível médio e superior. No campo da Educação Superior, aconteceu a expansão da Rede Federal, com interiorização da universidade por meio da criação de novos campi universitários; o Reuni, propõe a reestruturação e melhor aproveitamento de instalações e recursos humanos das universidades federais; o Prouni, com bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de baixa renda e o Fies, financiamento para estudantes de instituições privadas de ensino superior, adotando novos critérios que contribuem com a democratização do acesso, como mostra o **Gráfico 1**:

Gráfico 1 – Quantidade de Municípios atendidos com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 14 out. 2015.

Um olhar nos dados educativos também mostra algumas das iniquidades no Brasil, apesar dos grandes avanços ocorridos nos últimos 20 anos. 90.3% da população maior de 15 anos estão alfabetizados (CEPAL, 2012), porém o país ainda tem 13.984.000 analfabetos (UNESCO, 2014). A educação formal está organizada em básica (0 a 17 anos) e superior. A primeira está integrada pelo ensino infantil (0-5 anos), a fundamental (6-14 anos) e a média (15-17 anos) e, desde 2009, é obrigatória desde os 4 aos 17 anos. Na educação básica predomina a escola pública (83.5%) (Inep, 2012)¹⁰², que é gratuita. 81.69% das crianças de 4 a 5 anos cursam a educação infantil; 92.4% dos que têm entre 6 e 14 anos estão no fundamental e 52.5% dos jovens de 15 a 17 anos estudam no ensino médio (Todos pela educação, 2013). O gasto público em educação é de 5.2% do PIB (PNUD, 2013), porcentagem própria de países desenvolvidos que já há tempos têm seus sistemas em funcionamento e sua população é estável ou está diminuindo. No caso brasileiro, esse percentual é escasso para um sistema ainda em expansão, que apenas em 2009 estendeu a obrigatoriedade à educação média e cuja população é majoritariamente jovem com uma idade mediana de 29 anos (IBGE, 2010). Recentemente, foi aprovado o Pano Nacional de Educação que pretende gastar progressivamente 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024.

A educação superior brasileira apresenta uma situação diferente do resto da América do Sul, em princípio, porque a universidade não foi uma das instituições importadas pelo império português na Colônia, como aconteceu nos países conquistados pela Espanha. No século XIX, foram criadas carreiras superiores profissionais, entretanto a primeira universidade foi fundada em 1920. O lento desenvolvimento da educação superior não foi uma exceção, já que a universalização da educação primária se alcançou no país na década de 1990. Durante o século XX ocorreram diferentes transformações na educação superior brasileira. Atualmente se distinguem dois níveis que outorgam títulos: a graduação, cuja duração é de quatro ou cinco anos, o qual concede grau de bacharel, licenciado ou tecnólogo, e a pós-graduação, que oferece título de mestrado ou doutorado.

Também, como em outros países, diversificaram-se os tipos de instituições: existem universidades, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, centros universitários e faculdades – esta última categoria inclui as faculdades isoladas, escolas e institutos e algumas delas são faculdades de tecnologia. As universidades são consideradas de melhor qualidade, em parte porque devem realizar atividades de investigação e possuem professores com formação de pós-graduação e em tempo integral. As instituições de tipo faculdade – dedicadas

¹⁰² INEP. **Sinopse estatística da educação superior**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso 02 nov. 2016

ao ensino e que não têm certas exigências regulatórias (investigação, título de pós-graduação de seus professores e tempo integral) – são as que predominam: há 2.044 de um total de 2.416 instituições de educação superior (IES) – de todas elas, 2.112 são privadas. Há 193 universidades, das quais 108 são públicas e 85 privadas. Existem 7.058.084 estudantes nas carreiras de graduação, das quais 5.140.312 estão em instituições privadas.

Desde 1997, as instituições podem ser públicas (que são gratuitas) ou privadas. Uma parte destas últimas não possuem fins lucrativos, porém predominam as IES privadas com tais fins, enquanto que, como se mencionou, na educação básica prevalece o financiamento público. Um paradoxo assola a educação brasileira: o ensino superior público é considerado de melhor qualidade, enquanto que ocorre o contrário no ensino básico, segundo os resultados dos diferentes sistemas de avaliação de larga escala vigentes no país. Isso faz com que os estudantes pertencentes a setores de renda mais elevada e que estudaram em escolas privadas sejam os que ocupem muitas das vagas nas universidades, principalmente nos cursos mais disputados, pois o ingresso às instituições públicas supõe a aprovação em exames de seleção competitivos, chamados “vestibulares”, nos quais a qualidade da educação básica recebida tem uma grande importância. A educação superior privada existe no Brasil desde 1891 e já nas décadas de 1950 e 1960 alcançava por volta de 40% das matrículas. Porém a expansão que daria primazia ao setor teve dois ciclos: o primeiro na década de 1960 e o segundo na de 1990 (CARVALHO, 2011). Com grande demanda reprimida de educação superior, na última década do século XX, implementou-se uma reforma do Estado que seguia as ideias neoliberais hegemônicas contemporâneas na América Latina que, para o Brasil, tiveram o aspecto da privatização, entendida aqui não como a transferência de instituições públicas ao setor privado, mas sim como o crescimento das IES privadas com fins lucrativos. Nesse contexto, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), houve sanção de normativas que favoreceram a criação – e seu crescimento – de um setor privado com fins lucrativos, principalmente, pela flexibilização de requisitos (de ingresso e de organização curricular) e pela diversificação das instituições (OLIVEIRA e CATANI, 2000)¹⁰³. Também em 1999, foi criado um mecanismo de empréstimos para os estudantes: o Fundo de Financiamento para o Estudante da Educação Superior (FIES), um programa do Ministério da Educação. Essas ações levaram a que, em 2002, 69.8% das matrículas fossem realizadas em instituições privadas (INEP, 2002).

¹⁰³ OLIVEIRA, J. CATANI, A. M. (2000). "A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes bases e ações", In: CATANI et al (coords.) **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 95-134.

Em 2001, foi aprovado um Plano Nacional de Educação que propunha que até o final da década deveriam ser oferecidas vagas na educação superior para, pelo menos, 30% das pessoas entre 18 e 24 anos de idade, contudo essa meta não foi alcançada até o momento. Inspirado no modelo estadunidense, a pós-graduação se organizou sistematicamente desde meados da década de 1960 e, atualmente, conta com 203 mil 717 matriculados, a maior parte em instituições públicas que têm 84.45% de todos os estudantes. No Brasil, as atividades de investigação se realizam, predominantemente, na educação superior e, em especial, nas universidades públicas (AMARAL, 2014)¹⁰⁴. Na primeira década do século XXI, continuou o crescimento do setor privado, inclusive nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), combinado com outras políticas tanto de ampliação do setor público como focalizadas, destinadas à inclusão de diversos grupos sociais. Foram significativas as políticas orientadas para a inclusão e a diminuição das iniquidades existentes na educação superior brasileira, que já eram conhecidas, entretanto sua divulgação se incrementou. Uma das políticas que continua é o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004, que consiste em bolsas – outorgadas aos alunos segundo critérios socioeconômicos – para carreiras de graduação nas instituições privadas de educação superior com e sem fins lucrativos. As instituições privadas recebem isenção de diversos impostos, beneficiando a aquelas com fins lucrativos que evitam pagá-los de forma legal (CARVALHO e OPRETO, 2005)¹⁰⁵, o que faz com que o programa seja criticado pela utilização de recursos públicos para financiar a educação privada. A focalização do ProUni se concentra nas bolsas para os cidadãos brasileiros que não têm diploma superior e cuja renda familiar *per capita* é de até um salário mínimo e meio (aproximadamente 470 dólares). Também existem bolsas de estudo parciais que outorgam 50 ou 25% do valor das mensalidades para aqueles que têm uma renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (cerca de 950 dólares). Além do critério de renda, consideram-se outros como que os estudantes tenham cursado o ensino médio em escolas públicas ou tenham sido bolsistas nas privadas, que sejam portadores de deficiência ou que se autodeclarem negros ou indígenas. Também os professores de escolas públicas podem receber bolsas para fazer carreiras de graduação de formação de docentes; neste caso, sem considerar sua renda. A seleção dos alunos está baseada em uma nota mínima que eles têm que obter em uma prova nacional, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As instituições privadas que participam do ProUni têm que cumprir com requisitos de qualidade e oferecer uma bolsa total por cada 10,7 de seus estudantes regulares e que pagam por seus

¹⁰⁴ AMARAL, 2014. Opus cit.

¹⁰⁵ CARVALHO e OPRETO, 2005. Opus cit.

respectivos cursos ou variações, de forma que a soma dos benefícios concedidos alcance 8.5% dos ingressos anuais. As instituições firmam um contrato e estão isentas de pagar impostos. O ProUni é uma política que ironicamente todos ganham (BARREIRO, 2010), tanto os alunos que não conseguiam ingressar nas instituições públicas nem pagar as mensalidades das privadas, como o setor privado que pode ocupar suas vagas ociosas (CARVALHO e OPRETO, 2005). O quadro 1 mostra o número de bolsas do ProUni oferecida por ano.

Desde 2005, também houve políticas destinadas à ampliação do setor público, como o Programa de Expansão Fase 1 e o Plano de Reestruturação e Ampliação das Universidades Federais (Reuni), assim como a criação dos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a educação à distância, que serão explicados mais adiante. Entre os objetivos do Reuni se encontravam, por um lado, ampliar o acesso e a permanência dos estudantes, aumentando as vagas de ingresso, especialmente no turno da noite, ocupando vagas ociosas e reduzindo as taxas de abandono e, por outro, aumentar as políticas de inclusão e assistência estudantil. Também propôs flexibilização curricular, aproveitamento de créditos, intercâmbio de estudantes entre instituições e carreiras e incentivos para carreiras de curta duração ou de ciclos de formação (básico e profissional).

Para Mancebo (2010)¹⁰⁶, o Reuni se ajustou ao modelo de reforma do Estado brasileiro aplicando moldes empresariais mercadológicos, porque os recursos eram entregues mediante o cumprimento das metas de expansão, baseados em índices quantitativos e não diretamente à instituição para seus gastos, mas sim dirigidos ao cumprimento dos projetos apresentados por cada uma delas. Todavia, as matrículas nas universidades públicas cresceram 38% desde a criação, em 2007, desse Plano, até 2012 (Inep, 2007, 2012). Outra política de ampliação foi a criação de os institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, a partir de 2008. Eles são produto da transformação de instituições federais tecnológicas que ofereciam cursos superiores e educação média técnica. Foram criados institutos assim como novos *campi* nos já existentes. Na atualidade há 38 institutos federais que oferecem carreiras de graduação dos três tipos existentes: bacharelados, tecnológicos e licenciaturas – neste último caso se trata de formação de professores, principalmente de áreas de exatas e naturais. O aumento da matrícula foi de 78.9%, entre 2009 e 2012 (Inep, 2009, 2012). Também cresceu a educação à distância, tanto no setor público como no privado. No primeiro, foi criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma associação de universidades públicas federais, que oferecem

¹⁰⁶ MANCEBO, D. (2010). "Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmicocrítica", In: OLIVEIRA, et al (coords.). **Educação superior no Brasil: tempos de internacionalização**. São Paulo: Xamã, p. 37-53.

cursos de graduação destinados a professores no exercício da educação básica. Tem financiamento do Ministério da Educação e, em contrapartida, os municípios oferecem a infraestrutura física necessária. Tanto a UAB como os institutos e algumas das novas universidades federais contribuíram com a interiorização do sistema, tendência que já existia, porém nas instituições privadas.

Em 2012 foi aprovada uma lei (12.711, conhecida como Lei de Cotas) que implanta nas instituições federais de educação superior uma política de reserva de vagas para os alunos que estudaram em escolas públicas, combinada com outros critérios (renda familiar, autodeclaração de raça ou etnia: negros e indígenas), e que busca uma composição mais equitativa dos estudantes da educação superior. Certas instituições federais e estatais, baseadas em sua autonomia, já implantavam algumas políticas de reservas de vagas desde o começo do século XXI, porém, agora, isso foi estendido para todas.

Outra ação federal foi a criação de um Sistema de Seleção Unificado (SISU) cujo objetivo é selecionar os estudantes da educação superior segundo sua nota no ENEM. Esse sistema foi conquistando a adesão da maioria das instituições públicas federais que oferecem suas vagas ou parte delas para serem ocupadas pelos que obtiveram melhores notas na prova. Os candidatos acessam o SISU por meio de uma senha e escolhem a carreira e a instituição de acordo com suas notas. Isso permitiu maior visibilidade das vagas nas instituições públicas que, em alguns casos, passaram a ser mais procuradas e favoreceu a divulgação de informação para um público maior, porém, em outros, prejudicou os estudantes de um determinado estado ou região porque as vagas foram ocupadas por pessoas de outros estados, às vezes com melhores condições socioeconômicas, ou melhor, educação básica. Enquanto ao setor privado, o cenário estabelecido consolidou a formação de grandes empresas cuja estratégia é a nova gestão corporativa, baseada na comercialização de parte de suas ações na bolsa de valores, como ocorre com a Anhanguera Educacional Participações, a Anima Educação, a Estácio Participações, a Kroton Educacional e a Ser Educacional. Este novo fator começou a ter importância desde 2007, quando grandes empresas educativas entraram na Bolsa de Valores de São Paulo e começaram a negociar parte de seu capital social no mercado acionário. Como consequência de todas as políticas aqui descritas, em dez anos, entre 2003 e 2012, as matrículas presenciais cresceram 53% e, se se inclui a educação à distância, 79% (Inep, 2003, 2012).

Em síntese, as questões recapituladas até aqui mostram o dinamismo da educação superior brasileira nas últimas décadas. No país houve grandes mudanças no sistema, observando-se expansão, principalmente do setor privado durante os governos de Fernando

Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Observamos que, durante o século XX, a educação superior foi um sistema de elite (TROW, 1970) e até 2010 começou a transição para um sistema de massas (GOMES e NUNES, 2012), quando 17% da população, entre 18 e 24 anos, estava estudando na educação superior, como foi observar, algumas laudas acima, no **Quadro 2**.

A educação superior brasileira sofreu durante as últimas duas décadas uma grande transformação, principalmente na ampliação do acesso. Existindo grande demanda reprimida, na primeira década, a expansão se realizou via setor privado. Na segunda década, ademais de continuar a expansão do setor privado e de começa a funcionar como um oligopólio e com um esquema de gestão corporativa para responder às necessidades do mercado de capitais no Brasil e no exterior, ocorreu uma expansão do setor público. Se na primeira década foi transformado e criado um Fundo de Financiamento Estudantil; na segunda, a inclusão foi favorecida pela criação de um programa de bolsas para os alunos que não podiam pagar as mensalidades no setor privado. Porém também as políticas de ampliação do setor público mostram a diminuição da iniquidade, ao se verificar mais alunos de menor renda, de escola pública no ensino superior.

Destarte, embora no ritmo desejado, observa-se um processo de diminuição das grandes iniquidades existentes na educação superior brasileira, que deve considerar-se um início de reversão, porém que necessita continuidade nas políticas e maior participação dos envolvidos para o aprofundamento da equidade.

A primeira experiência de avaliação na educação superior do Brasil, e ainda vigente, se inicia no ano 1976 com a avaliação de cursos e programas de pós-graduação a cargo da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Este sistema tem sido considerado como um sistema de acreditação de pós-graduação que tem sido continuamente aperfeiçoado, servindo de instrumento à comunidade universitária na busca de um padrão de excelência acadêmica para os mestrados e doutorados no Brasil.

No entanto, a partir dos anos 80 a avaliação tomou grande importância, pelo que se acrescentaram os estudos e publicações em torno desta temática, revelando a preocupação da qualidade da educação frente ao exagerado crescimento de instituições e matrículas. Esta situação faz com que, no ano 1983, surja a primeira proposta de avaliação da educação superior denominada Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), o qual abordou dois temas principais: gestão e produção/disseminação de conhecimentos, baseando-se em levantamento e análises de dados institucionais, colhidos por meio de roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores (INEP,

2009, p. 26).

Posteriormente, no ano 1993 cria-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), com o alvo de avaliar e acreditar as instituições universitárias, cuja adesão era de forma voluntária. Para o PAIUB a autoavaliação era a fase inicial do processo de avaliação, que se estendia para toda a instituição e finalizava com a avaliação externa. Foi um programa que em pouco tempo contribuiu para a legitimação e desenvolvimento da cultura da avaliação institucional. (INEP, 2009, p. 27).

Durante os anos 95 e 96 foram implementados progressivamente novos mecanismos de avaliação a partir da Lei 9.131, de 1995, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 1996, os quais consistiam na avaliação de estudantes, de cursos e de instituições. Tais instrumentos foram: o Exame Nacional de Cursos (ENC); o Questionário sobre condições socioeconômicas do aluno e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso frequentado; a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Avaliação das Condições de Oferta (ACO); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários.

A avaliação durante vários anos funcionou através destes instrumentos, instancias e programas, mas foi no ano de 2004, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que se conseguiu articular estes diversos órgãos e mecanismos e ampliar a cobertura no que se refere à segurança da qualidade da educação superior da graduação, porquanto para a pós-graduação a avaliação do SNPG continua sendo um sistema de avaliação independente.

Para compreender como se desenvolvem os sistemas de avaliação do Brasil o SINAES (Graduação) e a avaliação no SNPG (Pós-graduação), nas seguintes seções deste capítulo apresentam-se a fundamentação legal da avaliação da educação superior, e a estrutura e funcionamento destes sistemas. O SINAES foi criado com a Lei 10.861, de 2004, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes com o fim de melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior. Os processos avaliativos do SINAES são coordenados e supervisionados pela CONAES e a operacionalização é de responsabilidade do INEP.

Para cumprir a sua função, o SINAES é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, os quais são

avaliados através de instrumentos complementares como: a autoavaliação, a avaliação externa, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), a Avaliação dos Cursos de Graduação, e instrumentos de informação como são o censo e o cadastro. Na figura 7, pode-se observar claramente a mencionada estrutura e os instrumentos de cada componente.

Figura 6 – Estrutura do SINAES



Fonte: INEP, 2016.

O primeiro componente, a **avaliação das instituições** tem como objetivo principal verificar como estão constituídas as IES e sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica, o qual leva ao credenciamento e credenciamento das instituições de educação superior. Como se mencionou no capítulo terceiro (caraterização da educação superior), para iniciar a oferta de ensino superior as instituições de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas podem ser credenciadas como faculdades, centros universitários ou universidades. O primeiro processo de credenciamento institucional tem um prazo máximo de três anos para faculdades e centros universitários, e de cinco anos para as universidades, após do qual se deve fazer o pedido de credenciamento pela IES ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES, o qual corresponde a três anos. Uma instituição será regular se estiver devidamente credenciada ou credenciada.

No processo de avaliação institucional os instrumentos utilizados são a autoavaliação e a avaliação externa. O desenvolvimento da autoavaliação resulta de máxima importância como um dos instrumentos deste componente. A autoavaliação é conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), e permite às instituições conhecer melhor a sua realidade e praticar os procedimentos necessários para cumprir seus objetivos e missões com qualidade e

pertinência. As instituições devem realizar uma autoavaliação, de acordo com o roteiro geral proposto em nível nacional pela CONAES, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro e censo. O relatório deve conter as informações, elementos avaliativos, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico que a instituição pretende empreender em consequência do processo de autoavaliação (INEP, 2011).

Depois de ter realizado o processo de autoavaliação e consolidado um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a instituição se submete ao segundo instrumento de avaliação: a avaliação externa. O objetivo da avaliação externa é verificar informações disponibilizadas anteriormente, conhecer à instituição e, especialmente, auxiliar na construção de ações que possam vir a beneficiar o desenvolvimento do ensino oferecido pela IES. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias. (INEP, 2011)

A avaliação institucional, tanto a interna quanto a externa, considera 10 dimensões: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; Responsabilidade social da IES; Comunicação com a sociedade; Políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo; Organização de gestão da IES; Infraestrutura física; Planejamento de avaliação; Políticas de atendimento aos estudantes; e Sustentabilidade financeira (INEP, 2011).

No momento da avaliação externa, os avaliadores contam com o Instrumento de Avaliação Institucional Externa, o qual subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica e considera as especificidades das IES de acordo com o foco definido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e nos processos de avaliação institucional (interna e externa). O instrumento está organizado em cinco eixos que contemplam as dez dimensões, assim:

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: considera a dimensão 8 (Planejamento e Avaliação) do SINAES. Inclui também um Relato Institucional que descreve e evidencia os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao PDI, incluindo os relatórios elaborados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) do período que constituiu o objeto de avaliação.

Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: contempla as dimensões 1 (Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição) do SINAES.

Eixo 3 – Políticas Acadêmicas: abrange as dimensões 2 (Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão), 4 (Comunicação com a Sociedade) e 9 (Políticas de Atendimento aos Discentes) do SINAES.

Eixo 4 – Políticas de Gestão: compreende as dimensões 5 (Políticas de Pessoal), 6 (Organização e Gestão da Instituição) e 10 (Sustentabilidade Financeira) do SINAES.

Eixo 5 – Infraestrutura Física: corresponde à dimensão 7 (Infraestrutura Física) do SINAES (INEP, 2014, p. 2).

Os eixos mencionados tem um peso específico a depender se a avaliação é para credenciamento, credenciamento ou credenciamento para mudança da organização acadêmica; e, estão compostos por indicadores que conferem nota de um até cinco dependendo do nível de cumprimento do indicador. A tabela 17 mostra os eixos, os pesos e o número de indicadores de cada eixo.

Tabela 17 – Pesos dos Eixos para credenciamento e credenciamento de IES

EIXOS	Credenciamento	Recredenciamento e Credenciamento para Mudança de Organização Acadêmica	Número de indicadores
1 Planejamento e Avaliação Institucional	10	10	5
2 Desenvolvimento Institucional	20	20	9
3 Políticas Acadêmicas	20	30	13
4 Políticas de Gestão	20	20	8
5 Infraestrutura Física	30	20	16
TOTAL	100	100	51

Fonte: INEP (2014, p. 32)

No credenciamento o peso mais alto corresponde à infraestrutura física com 30%, os eixos de desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas e política e gestão têm um peso de 20% cada um, e a participação menor corresponde ao eixo de planejamento e avaliação institucional. No que se refere ao número de indicadores o eixo que maior número de indicadores apresenta é a infraestrutura física com 16 indicadores, seguido do eixo de políticas acadêmicas com 13.

Os avaliadores, orientados pelo Índice Geral de Curso Avaliados da Instituição (IGC), atribuem um Conceito Institucional (CI), considerando também os elementos da visita. De acordo com Gregory (2014)¹⁰⁷:

¹⁰⁷ GREGORY, J. 2014. . Avaliação: os pecados do MEC: os problemas do conceito ENADE. Disponível em: <http://abraci.org.br/NetManager/documentos/artigo_-_gregory-avaliacao_os_pecados_do_mec.pdf> Acesso em: 03 nov. 2016.

A avaliação de instituições e de cursos tem sido efetuada através de verificação *in loco* por comissões de especialistas no decorrer dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, os quais se valem de instrumentos de avaliação divididos em dimensões, e cada dimensão em indicadores. Para cada um destes indicadores, tomando por base um referencial mínimo de qualidade, a comissão atribui conceito de 1 a 5, correspondendo o conceito 3 ao atendimento ao referencial, 1 e 2 não atendendo e 4 e 5 mais do que atendendo. Algo como 1 correspondendo a péssimo, 2 ruim, 3 regular ou aceitável, 4 bom e 5 muito bom ou excelente. A média dos conceitos dos indicadores resultará no Conceito Institucional (CI).

A finalidade da verificação das dimensões é a busca de informações sobre a instituição para examiná-la e analisá-la em seu interior com a participação dos seus atores guiados pela CPA, procurando envolver a comunidade acadêmica para comprometê-la nas descobertas, de forma participativa, e melhorar ou reforçar aspectos detectados pelas IES que sejam relevantes para os atores institucionais. (INEP, 2014, p. 3).¹⁰⁸

Por outro lado, o IGC é um referencial que sintetiza num único indicador a qualidade de todos os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) de cada Instituição, o qual é resultado da média ponderada dos Conceitos Preliminares de Curso (CPC) da graduação no triênio e dos Conceitos da CAPES dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da Instituição de Educação Superior. O CPC combina diferentes medidas de qualidade de cursos de graduação e algumas variáveis de insumo em uma única medida, com o fim de dar uma pontuação (indicador) para a medição do curso de forma preliminar. Este indicador vai de 1 a 5, e os cursos que obtiverem CPC 1 e 2 serão incluídos no cronograma de visitas dos avaliadores do INEP; cursos com conceito igual ou maior que 3, são aqueles que atendem os critérios de qualidade para funcionarem e podem optar por não receber a visita dos avaliadores e transformar o CPC em conceito permanente; e cursos com conceito 5 serão cursos de excelência, devendo ser vistos como referência para outros cursos. (INEP, 2011)¹⁰⁹

O segundo componente do SINAES se refere à **avaliação dos cursos de graduação**, cujo objetivo é identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes a partir da avaliação externa realizada por uma equipe multidisciplinar de especialistas para avaliar cursos de áreas afins, à qual se junta um avaliador institucional. Nesta avaliação, são três as dimensões que se avaliam: Organização didático-pedagógica, Perfil do corpo docente e Instalações físicas. Estas dimensões contam com indicadores que são valorados num conceito numérico (de 1 a 5) por os avaliadores externos a partir de um critério de análise estabelecido no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação. Os instrumentos que

¹⁰⁸ INEP, opus cit.

¹⁰⁹ idem

apoiam este processo são o Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e as avaliações *in loco* das comissões especialistas. Na tabela 17 se podem observar as dimensões com o número de indicadores por dimensão. Informação tomada do Documento “Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (Bacharelado e Licenciatura)” - 2010, emitido pelo MEC.

Tabela 18 – Dimensões da avaliação de Cursos de Graduação

Dimensão	Indicadores
1. Organização Didático-Pedagógica	12
2. Corpo Docente	13
3. Instalações Físicas	10
Total	35

Fonte: INEP, 2015

A avaliação dos cursos deve-se realizar periodicamente, para isto, existem três momentos de avaliação: para autorização, para reconhecimento e para renovação de reconhecimento. A avaliação para autorização acontece quando a instituição solicita autorização ao MEC para abrir um curso; a avaliação para reconhecimento ocorre quando o curso de graduação tiver completado 50% e antes de completar 75% de sua carga horária; e, a avaliação para renovação de reconhecimento é feita a cada três anos (ciclo avaliativo do SINAES), a qual é necessária para a validade nacional dos diplomas emitidos pela instituição e na qual é calculado o Conceito Preliminar do Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa No. 4, de 2008. O CPC é constituído de oito componentes, agrupados em três dimensões que se destinam a avaliar a qualidade dos cursos de graduação: desempenho dos estudantes, corpo docente e condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo. As origens dos insumos do CPC possuem fontes diferentes; e é calculado no ano seguinte ao de realização do ENADE.

Quadro 3 - Composição do CPC do ano 2013 pesos, fontes e componentes.

DIMENSÃO	COMPONENTES	ORIGEM	PESO	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no ENADE (NC)	ENADE	20%	55%
	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	ENEM, ENADE e Questionários do Estudante do ENEM e ENADE	35%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	Censo da Educação Superior	7,5%	30%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)		1,5%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)		7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	Questionário do Estudante do ENADE	7,5%	15%
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF)		5%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)		2,5%	

Fonte: Adaptado da Nota Técnica Nº. 70 INEP/Daes (2014, p. 15)

De acordo com a Nota Técnica No. 72 de 2014, o Desempenho dos Estudantes é mensurado a partir das notas dos estudantes concluintes no ENADE e dos valores do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD)¹¹⁰; enquanto que o Corpo Docente é analisado com base em informações obtidas a partir do Censo da Educação Superior sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados; e a Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo é verificada com o levantamento de informações relativas à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação de formação acadêmica e profissional, a partir das respostas obtidas com a aplicação do Questionário do Estudante do ENADE. É importante destacar que os pesos e as variáveis do CPC não têm sido sempre

¹¹⁰ O IDD É a diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso. Representa, portanto, quanto cada curso se destaca da média, podendo ficar acima ou abaixo do que seria esperado, baseando-se no perfil de seus estudantes. O indicador tem escala de 1 a 5, sendo 5 o melhor resultado.

estes, pois têm variado. São baseados em critérios técnicos e determinados estatisticamente (VERHINE, 2010)¹¹¹. Da mesma maneira, o formulário socioeconômico dos estudantes e os instrumentos têm sido reformulados de acordo com as necessidades de informação para alimentar o SINAES.

E finalmente, o terceiro componente do SINAES a **Avaliação do desempenho dos estudantes** tem como instrumento principal o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), criado com a lei 10.861 de 2004, cuja função é aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades e competências no contexto de sua profissão, e em relação à realidade nacional, internacional e a outras áreas do conhecimento.

O ENADE obedece a ciclos avaliativos, ou seja, é realizado anualmente, mas é aplicado trienalmente a cada curso com o fim de abarcar amplamente as formações objeto das Diretrizes Curriculares Nacionais, da legislação de regulamentação do exercício profissional. O calendário para as áreas no ciclo trienal é organizado assim: Ano I - Saúde, Ciências Agrárias e áreas afins; Ano II - Ciências exatas, Licenciaturas e Áreas afins; e, Ano III- Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e Áreas afins. No caso do ano 2015 corresponde ao ano III, no qual se avaliarão os cursos pertencentes às Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e Áreas afins. No entanto, quando um Curso é de uma área nova ou uma área que têm poucos cursos, não justifica criar provas específicas para estes cursos, nesses casos, o curso tem uma visita obrigatória a partir da comissão de avaliação.

O exame era aplicado periodicamente em grupos amostrais de alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso, mas a partir do ano 2009 todos os estudantes concluintes habilitados ao ENADE e inscritos pela respectiva Instituição de Educação Superior são convocados para a prova, porquanto se considera componente curricular obrigatório. Para o ano 2015 consideram-se estudantes habilitados ao ENADE os estudantes de último ano (concluintes) das áreas e cursos a serem avaliados pelo ENADE. Os estudantes concluintes dos Cursos de Bacharelado são aqueles que tenham expectativa de conclusão do curso até julho de 2016 ou que tenham cumprido oitenta por cento ou mais da carga horária mínima do currículo do curso da IES até o dia 31 de agosto de 2015. (INEP, 2015, p. 6)¹¹²

¹¹¹ VERHINE, R. Educação superior no cenário internacional, modalidades e tendências no cenário internacional. Revista Entrevista, 22 nov 2012. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/a-avaliacao-da-educacao-superior-modalidades-e-tendencias-no-cenario-internacional>>

¹¹² INEP, opus cit.

O ENADE é composto pela prova, o questionário do estudante e o questionário do Coordenador. A prova consta de 40 questões, das quais 10 questões correspondem à formação geral (8 questões de múltipla escolha e 2 questões discursivas) e 30 questões ao componente específico da área avaliada (27 questões de múltipla escolha e 3 questões discursivas), assim como do questionário de impressões dos estudantes sobre a prova. O questionário do estudante busca levantar informações socioeconômicas e acadêmicas dos estudantes, cuja função é compor o perfil dos estudantes, integrando informações do seu contexto às suas percepções e vivências da trajetória no curso e na instituição, o qual é disponibilizado no site do INEP a partir de 30 (trinta) dias antes da prova e, caso o estudante não o preencha, fica em situação de irregularidade perante o ENADE. O questionário do coordenador (a) do curso busca reunir informações que contribuam para a definição do perfil do curso (coletado nos quinze dias subsequentes à prova via Internet no site do INEP), é de participação voluntária, mas dada a sua relevância e contribuição ao processo de avaliação da educação superior no âmbito do SINAES, é importante o acompanhamento da IES quanto à observação do prazo para esta atividade e da apresentação de respostas pelos seus coordenadores de cursos.

O acesso ao resultado individual obtido no ENADE é restrito à pessoa que tenha participado da prova. O uso e divulgação do próprio desempenho individual são de responsabilidade do estudante. A IES não pode condicionar a emissão do histórico escolar à apresentação do Boletim de Desempenho do Estudante, situação que caracteriza descumprimento da legislação vigente. Assim como o ENADE é constituído por diversos insumos, também gera resultados e relatórios produzidos a partir de tais insumos, como são: Relatório de Presença (relatório por curso), Relatórios de Curso, de IES e Síntese de Área (compreendem uma série de informações estatísticas agrupadas por curso, por IES e por área de avaliação).

O Conceito ENADE envolve informações como o desempenho (mínimo, máximo, média, mediana, desvio-padrão, etc.) dos estudantes na prova, a percepção dos estudantes sobre a prova (% de respostas do questionário de percepção sobre a prova por item), os resultados da Análise do Questionário do Estudante (incluindo % de respostas deste questionário por item) e as estatísticas das questões da prova (% de acertos das questões objetivas e média das notas nas questões discursivas) (INEP, 2011).

O ENADE é um instrumento relevante tanto no processo de avaliação institucional quanto na avaliação de cursos, e na formulação de políticas públicas para o sistema de educação superior, já que fornece subsídios para que as IES alimentem a dinâmica de autoavaliação, e proporciona reflexão no interior do próprio curso e da instituição, visando a

estimular a reflexão crítica e a avaliação dos seus processos formativos. Outros instrumentos que fazem parte do SINAES e que são insumos fundamentais na avaliação são os sistemas de informação Censo e Cadastro, os quais funcionam através do e-MEC e cujas definições foram apresentadas na caracterização da educação superior do Brasil.

O e-MEC é um sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil, no qual se fazem os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, renovação e reconhecimento de cursos, além dos processos de aditamento, que são modificações de processos. O sistema torna os processos mais rápidos e eficientes, uma vez que eles são feitos eletronicamente. As instituições podem acompanhar (pelo sistema) o trâmite do processo no ministério que, por sua vez, pode gerar relatórios para subsidiar as decisões. Nestes dados, se contemplam a informação dos cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

As informações referentes aos alunos e docentes são individualizadas com o fim de aprimorar a qualidade das análises realizadas, permitindo que as políticas do setor e seus participantes sejam acompanhados de maneira minuciosa. O Censo ainda subsidia o planejamento e a avaliação de políticas públicas, além de contribuir no cálculo de indicadores de qualidade como o Cálculo Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC). (INEP, 2011)

Desta maneira, o Ministério de Educação através do sistema de informação eletrônico permite a abertura e o acompanhamento dos processos pelas instituições de forma simplificada (credenciamento e credenciamento de instituições, e autorização, renovação e reconhecimento de cursos), assim como facilita a consulta do setor, à comunidade acadêmica e à comunidade em geral.

Para o funcionamento do SINAES, o ponto de partida dos processos que constituem o sistema, inicia em cada instituição de educação superior com uma autoavaliação, que se completa a cada três anos, a qual é de responsabilidade da CPA, e integra a participação da comunidade acadêmica interna (estudantes, professores, funcionários, etc.) e a comunidade externa (ex-alunos e representantes dos setores sociais envolvidos com as IES). No entanto, as IES a cada ano tornam públicas as informações relativas a alguns aspectos do desenvolvimento de seu processo contínuo, especialmente as informações demandadas pelo Cadastro e pelo Censo da Educação Superior (INEP, 2009, p. 111).

Resultado da autoavaliação, os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas são consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Os relatórios dão conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, e constituem-se numa parte fundamental do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por comissões designadas pelo INEP. O relatório de autoavaliação deve ser encaminhado ao INEP, que por sua vez o encaminhará à(s) Comissão(ões) externa(s) de avaliação.

Posterior à autoavaliação, e com base nela, a IES se submete a uma avaliação externa, a qual é feita por membros externos, os quais avaliam o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, relacionados com a totalidade da instituição. Os relatórios das comissões externas explicitam os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, os diversos aspectos e partes da IES, assim mesmo, contêm recomendações explícitas para o aperfeiçoamento institucional e apresentar pareceres precisos a respeito das matérias de regulação.

Os processos de regulação são atingidos por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de IES e de cursos de graduação e sequenciais, enquanto que os processos de supervisão realizam-se a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

Nesse sentido, a avaliação do SINAES constitui-se num referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, com o objetivo de promover a melhora de sua qualidade. Os processos de regulação consideram cinco momentos para os atos autorizativos de instituições e cursos. Como se mencionou antes, as instituições abrangem atos de credenciamento e credenciamento, enquanto que os cursos compreendem atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento (VERHINE, 2013)¹¹³.

No caso de instituições privadas de ensino superior, o credenciamento e credenciamento são feitos pelo Ministério da Educação. Inicialmente, a instituição é credenciada como faculdade. Só depois de estar em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade as faculdades privadas podem requerer seu credenciamento como centro universitário e universidade. No caso de universidade federal, a criação é feita por

¹¹³ VERHINE, R. 2013. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. Revista Avaliação. Vol. 20 num. 3, pag. 605. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n3/1414-4077-aval-20-03-00603.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2016.

decreto ou lei federal, após aprovação de projeto no Congresso Nacional. As instituições mantidas pelo governo federal também devem ser recredenciadas e ter seus cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação.

Em referência aos cursos, as faculdades privadas dependem de autorização do Ministério da Educação para iniciar a oferta dos cursos, enquanto que as universidades e centros universitários, que têm prerrogativas de autonomia, não precisam de autorização do MEC (exceto nos casos de abertura de cursos de medicina, odontologia, psicologia e direito, e em casos de cursos oferecidos em endereços fora do município-sede da universidade ou centro universitário). Porém, todas as instituições devem informar ao MEC os cursos abertos, para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento do Ministério.

Tanto as instituições quanto os cursos seguem fases de pedido de credenciamento ou autorização, de acordo com o especificado no Decreto 5373 de 2006 e na portaria 40 de 2007 republicada em 2010, em cujo processo participam os distintos órgãos de avaliação, regulação e supervisão, como se apresenta na figura 8.

Figura 7 – Fases do processo de credenciamento das IES e avaliação de Cursos



Fonte: INEP, 2016.

Tendo em conta que o credenciamento das instituições e a avaliação de cursos seguem fases parecidas se relacionam num mesmo processo e especificam-se as suas particularidades segundo os artigos 14 e 29 do Decreto 5773 de 2006 e diretrizes da Portaria 40 de 2007 republicada em 2010, assim:

Fase I - Protocolo do pedido junto à Secretaria competente: O processo de pedido de credenciamento de instituição ou de autorização de curso inicia com o preenchimento de formulário eletrônico no sistema e-MEC, porquanto, os processos de regulação, avaliação e supervisão de instituições e cursos superiores do sistema federal de educação superior, devem

ser feitos exclusivamente em meio eletrônico, mediante o sistema e-MEC.

Fase II - Análise documental: Conjuntamente com o pedido, se apresentam os documentos de instrução, em meio eletrônico, determinados no Decreto 5773 de 2006, os quais são analisados pela Secretaria competente. O pedido de credenciamento deve ser acompanhado do pedido de autorização de pelo menos um curso e no máximo de cinco. Concluída a análise dos documentos, o processo seguirá ao Diretor de Regulação competente, para apreçar a instrução no seu conjunto, e determinar a correção das irregularidades sanáveis, se couber, ou arquivamento do processo.

Fase III - Avaliação in loco pelo INEP: Após do saneador satisfatório ou parcialmente satisfatório da Secretaria, passa para avaliação do INEP (Diretoria de Avaliação da Educação Superior) quem assina a comissão avaliadora. A comissão avaliadora procede a avaliação *in loco*, utilizando os respectivos instrumentos e formulários de avaliação. A comissão afere a exatidão dos dados informados pela instituição com especial atenção ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), quando se tratar de avaliação institucional, ou Projeto Pedagógico de Curso (PPC) quando se tratar de avaliação de curso. Realizada a visita à instituição, a Comissão de avaliadores elabora o relatório, atribuindo conceito de avaliação. O relatório é produzido pela comissão no sistema e- MEC e o INEP notifica à instituição e simultaneamente à SERES.

Fase IV - Decisão da Secretaria competente: Após da avaliação *in loco*, o processo seguirá à apreciação da SERES que analisará os elementos da instrução documental, a avaliação, a avaliação do INEP e o mérito do pedido e preparará o parecer do Secretário para o deferimento ou indeferimento do pedido, bem como a minuta do ato autorizativo, se for o caso.

Fase V - Deliberação pelo CNE: Exarado o parecer do Secretário, o processo segue ao CNE (pedido de credenciamento) acompanhados dos pedidos de autorização que o instruem. No caso de pedido de autorização, formalizada a decisão pelo Secretário competente, o ato autorizativo será encaminhado à publicação no Diário Oficial.

Desta maneira é como o Ministério de Educação avalia a educação superior, através do SINAES e com a colaboração dos distintos órgãos que intervêm no sistema, o qual é composto de três processos de avaliação: avaliação institucional, avaliação de curso e avaliação de desempenho dos estudantes, que para seu desenvolvimento fundamentam-se em instrumentos como a autoavaliação, a avaliação externa, o ENADE, o Censo e o Cadastro. Tanto para a avaliação institucional, quanto para a avaliação de cursos, o sistema é baseado nas dimensões estabelecidas na Lei 10.861 de 2004.

Destaca-se então, que o SINAES constitui um sistema integrado, pois segundo Ristoff e Giolo (2006, p. 198), organiza e integra: os instrumentos de avaliação; os instrumentos de avaliação aos de informação (censo da educação superior, cadastro de docentes, cadastro de instituições e cursos); os espaços de avaliação no Ministério de Educação; a autoavaliação à avaliação externa; articula avaliação e regulação; propicia coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior.

Como já se tem dito, o SINAES é o sistema de avaliação direcionado para as IES e para os cursos de graduação, enquanto que a avaliação do SNPG é um sistema de avaliação diferente, já que abrange a avaliação dos cursos de pós-graduação, e é coordenado e operacionalizado de acordo com as diretrizes da CAPES. Este sistema de avaliação se apresenta na seguinte subdivisão.

A Avaliação do Sistema Nacional de Pós-Graduação vem desempenhando-se desde o ano 1976 quando foi implantada, pela CAPES, e se considera de fundamental importância para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação no Brasil. Como órgão vinculado ao MEC, a CAPES subsidia na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades para a formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico y tecnológico do Brasil. Em cumprimento dessa finalidade, a CAPES é responsável de coordenar o Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG), avaliar os cursos da pós-graduação e estimular, através de bolsas de estudo e outros auxílios, a formação de recursos humanos altamente qualificados para docência superior, a pesquisa e o atendimento da demanda do setor público e privado. A CAPES é encarregada de definir padrões mínimos de qualidade para regular o funcionamento da pós-graduação, assim como de regulamentar a seleção de consultores científicos e os procedimentos da avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Na sua estrutura organizacional a CAPES conta com órgãos: colegiados, executivos, seccionais e singulares. Para desenvolver os processos e procedimentos avaliativos a CAPES conta com o Conselho Técnico-Científico da Educação Superior – CTC-ES que pertence aos órgãos colegiados e a Diretoria de Avaliação-DAV que corresponde aos órgãos singulares. No caso do CTC-ES, além de ter outras competências, propõe critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação e dos programas executados pela CAPES, delibera em última instância sobre propostas de cursos novos e conceitos atribuídos durante a avaliação dos programas de pós-graduação. Enquanto que a DAV promove e coordena os processos de avaliação e acompanhamento da CAPES; providencia a apreciação e votação, pelo CTC-ES, dos pareceres pelas comissões das áreas de avaliação quanto à qualidade das

propostas de cursos novos de pós-graduação, bem como quanto à avaliação periódica dos cursos existentes; e apoia visitas e atividades de indução que levem ao aprimoramento ou criação de cursos de pós-graduação. Para o desenvolvimento das suas competências a DAV conta com quatro macrocoordenações dentre as quais está a Coordenação-Geral de Avaliação e Acompanhamento – CGAA, que por sua vez está composta por três coordenações de avaliação e acompanhamento das áreas e a coordenação de normatização da avaliação.

Os princípios pelos quais a CAPES se tem regido para manter a qualidade, legitimidade e credibilidade de seus resultados na avaliação são: execução a cargo de pares acadêmicos; revisão periódica de parâmetros e critérios adotados, considerados os avanços da ciência e tecnologia e o aumento da competência nacional nesse campo; decisões sobre reformulações ou mudanças na concepção do sistema e na forma de realização da avaliação baseada em ampla discussão com a comunidade acadêmica; e, regularidade do processo, que é realizado segundo normas e dentro de periodicidade estabelecidas. (INEP, 2009, p. 75). Consequentemente com os princípios, seus objetivos são: certificar a qualidade da pós-graduação, o qual é referência para a distribuição de bolsas e recursos para o fomento à pesquisa; e identificar as assimetrias regionais e de áreas estratégicas do conhecimento no SNPG para orientar ações de indução na criação e expansão de programas de pós-graduação no território nacional.

O processo de avaliação acontece com regularidade, os cursos em funcionamento eram avaliados de forma trienal, mas, na atualidade devem ser avaliados a cada quatro anos, diretriz que foi estabelecida no ano 2014 (anteriormente existiam avaliações trienais), a fim de verificar se as metas propostas no projeto inicial foram plenamente atingidas no âmbito do Programa, ou no caso contrário, o programa pode ser descredenciado. Os cursos são avaliados com conceitos que variam de 1 a 7 e que leva em consideração a produção científica do corpo docente e discente, a estrutura curricular do curso, a infraestrutura de pesquisa da instituição, dentre outros fatores. Nos parâmetros da CAPES, as notas 6 e 7 são atribuídas a cursos de excelência e indicam desempenho equivalente ao alto padrão internacional; 5 se assigna a um curso muito bom e é a nota máxima para programas com apenas mestrado; 4 se confere a um curso com bom desempenho; com nota 3 o curso é considerado regular, atendendo ao padrão mínimo de qualidade; e as notas 1 e 2 fazem que o programa não seja recomendado. Os cursos de mestrado profissional, mestrado (acadêmico) e doutorado avaliados com nota igual ou superior a "3" são recomendados pela CAPES ao reconhecimento (cursos novos) ou renovação do reconhecimento (cursos em funcionamento) pelo Conselho Nacional de Educação – CNE/MEC.

A avaliação é desenvolvida pelos comitês de área, formados por consultores acadêmicos escolhidos dentre profissionais de comprovada competência em pesquisa e ensino de pós-graduação, e são responsáveis pelo estabelecimento de critérios e diretrizes para essa avaliação, além da qualificação de periódicos, anais, jornais, e revistas em cada área de pesquisa. A avaliação é realizada em 48 áreas de avaliação (2014), e inclui dois componentes ou processos: a avaliação das propostas de novos programas e cursos de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) (processo de entrada); e a avaliação dos programas e cursos que fazem parte do SNPG (processo de permanência).

Na **Avaliação dos programas de pós-graduação** são criteriosamente avaliados todos os programas que integram o SNPG no triênio imediatamente anterior ao ano de sua realização; este processo culmina com a realização da Avaliação Trienal. A última avaliação trienal aconteceu no ano 2013, correspondente aos dados do triênio 2010-2011-2012, mas, com a mudança da periodicidade da avaliação no ano 2014 (Ofício-Circular No. 080/2014 – DAV/CAPES) a próxima avaliação acontecerá no ano 2017 com base nos dados do quadriênio 2013-2014-2015-2016.

Na **Avaliação das propostas de novos cursos de mestrado e doutorado**, o processo é regido pelos mesmos critérios e parâmetros básicos utilizados na avaliação trienal (atualmente quadrienal), cuja finalidade é verificar se tais cursos atendem o padrão de qualidade requerido para que venham a obter a autorização ou reconhecimento do MEC. Os cursos aprovados passam a integrar o SNPG e a ter suas atividades sistematicamente acompanhadas e avaliadas pela CAPES. (CAPES, 2014).

Para o desenvolvimento dos processos mencionados, se têm em conta três referenciais ou instrumentos: os documentos de área, a ficha de avaliação e os relatórios de avaliação. Nos documentos de área estão descritos o estado atual, as características e as perspectivas, assim como os quesitos considerados prioritários na avaliação dos programas de pós-graduação pertencentes a cada uma das 48 áreas de avaliação. As 48 áreas de avaliação estão organizadas por critério de afinidade, em dois níveis: Primeiro nível subdividido em três Colégios; e Segundo nível subdividido em nove Grandes Áreas, como se apresenta no **Quadro 4**:

Quadro 4 - Organização das áreas de avaliação

PRIMEIRO NIVEL	SEGUNDO NIVEL
COLÉGIOS	GRANDES AREAS
Ciências da vida	Ciência Agrarias Ciência Biológicas Ciências da Saúde
Ciências Exatas, Tecnológicas e Multidisciplinar	Ciências Exatas e da Terra Engenharias Multidisciplinar
Humanidades	Ciências Humanas Ciências Sociais Aplicadas Linguística, Letras e Artes

Fonte: CAES, 2013. Tabela de avaliação. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>>. Acesso em 25 out. 2015.

A ficha de avaliação é o instrumento em que são especificados os aspectos a serem analisados e valorizados no processo e o aplicativo utilizado para o registro dos resultados da avaliação de cada programa. A ficha é composta de cinco quesitos, sendo eles: Proposta do Programa; Corpo Docente; Corpo Discente, Teses e Dissertações; Produção Intelectual; e, Inserção Social, aplicados na avaliação de todos os programas. Enquanto o sexto corresponde aos critérios para a atribuição dos conceitos “6” e “7”, é aplicado exclusivamente aos programas que obtiveram conceito cinco na primeira etapa de avaliação, indicados pelas comissões como elegíveis para atribuição de conceitos de excelência. (CAPES, 2007, p. 5). Cada quesito conta com indicadores de naturezas diversas (qualitativa e quantitativa), alguns dos quais visando à regulação do sistema e outros à aferição de qualidade. O número de indicadores e os seus pesos dependem da área de avaliação e do tipo de programa de pós-graduação. Na tabela 19 se apresentam os pesos e o número de indicadores por quesito correspondente ao documento de área de educação 2013 para Mestrado Acadêmico e doutorado da avaliação trienal 2013 (CAPES, 2013).

Tabela 19 – Pesos e número de indicadores avaliação Mestrado Acadêmico e Doutorado 2013

QUESITOS/ITENS	Intervalo de ponderação (peso %)	Ponderação Área de Educação	Número de indicadores
1 Proposta do programa	0	0%	4
2 Corpo Docente	20 ou 15	15%	5
3 Corpo Discente, Teses e Dissertações	30 ou 35	35%	5
4 Produção Intelectual	30 ou 35	35%	3
5 Inserção Social	10 ou 15	15%	3
TOTAL		100%	20

Fonte: Informação tomada da CAPES, 2013.

Na tabela acima, os pesos mais representativos correspondem aos itens Corpo Docente, Teses e Dissertações, e Produção Intelectual, representados cada um numa proporção de 35%, os quais identificam os produtos, resultado da formação da pós-graduação. Os quesitos de Corpo Docente e Inserção Social têm um peso de 15%.

O relatório de avaliação trienal é o informe dos resultados da avaliação trienal da área. Está composto por as considerações gerais dos resultados da área, da ficha de avaliação, do qualis,¹¹⁴ dos parâmetros e resultados da ficha de avaliação, da contextualização e descrição sobre internacionalização/inserção internacional, e a síntese da avaliação e comparação com triênios anteriores.

Cada componente de avaliação, a avaliação de programas e as propostas de novos cursos, abarcam diferentes etapas. Para a avaliação das propostas de novos cursos de mestrado e doutorado as etapas são quatro, enquanto que para a avaliação da permanência no SNPG ou avaliação trienal dos cursos de pós-graduação as etapas são cinco tal como se ilustra abaixo na figura 9.

Figura 8 – Avaliação dos programas de pós-graduação



Fonte: Adaptado dos fluxogramas de avaliação da CAPES (2014). Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao>. Acesso em: 25 set. 2015.

As etapas de avaliação de proposta de cursos de pós-graduação iniciam com a submissão das propostas à CAPES, passando pela análise das comissões de área e do CTC-ES e finaliza com a deliberação do CNE, como se descreve a seguir:

¹¹⁴ Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela CAPES para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação.

1. Submissão das propostas à CAPES: As propostas são elaboradas pelas Instituições e enviadas por meio de aplicativo próprio, observando os requisitos predefinidos.
2. Análise pelas Comissões de Área: As propostas são analisadas por comissões de consultores especialistas que emitem parecer e nota para cada proposta de curso.
3. Análise e Decisão pelo CTC/ES: Os pareceres das comissões de área e as propostas são analisados por dois relatores membros do CTC-ES, que apresentam pareceres conclusivos ao conselho. O CTC-ES decide pela recomendação ou não da proposta de curso.
4. Deliberação do CNE/MEC. O parecer do CTC-ES é encaminhado ao CNE/MEC para o reconhecimento do curso. (CAPES, 2014)

No caso do processo de avaliação trienal, as etapas são similares, só que iniciam com a coleta das informações, as quais são revisadas pela CAPES e igualmente são analisadas pelas comissões especialistas na área, até a deliberação do CNE, assim:

1. Recebimento de Dados: As Instituições prestam informações continuamente e online por meio do módulo Coleta de Dados na plataforma Sucupira.
2. Tratamento das Informações: As informações fornecidas pelas Instituições são consolidadas pelo corpo técnico da CAPES
3. Análise pelas Comissões de Área: Os dados dos programas são analisados por comissões de consultores especialistas que emitem pareceres e notas para cada programa e relatórios para o conjunto dos programas da área.
4. Análise e Decisão pelo CTC/ES: Os pareceres das comissões de área são analisados por dois relatores membros do CTC-ES que apresentam pareceres conclusivos ao colegiado. O CTC-ES aprecia os pareceres e decide pela nota do programa, com sua consequente manutenção ou não no SNPG.
5. Deliberação do CNE/MEC: O parecer do CTC-ES é encaminhado ao CNE/MEC para aprovação e reconhecimento dos cursos. (CAPES, 2014)

De acordo com a CAPES (2014), ambos os processos são conduzidos com base nos mesmos fundamentos: reconhecimento e confiabilidade fundados na qualidade assegurada pela análise dos pares; critérios debatidos e atualizados pela comunidade acadêmico-científica a cada período avaliativo; e, transparência, o qual indica ampla divulgação das decisões, ações e resultados através do portal da CAPES e nas páginas das áreas de avaliação.

A pesar de que a avaliação do SNPG tem sido um sistema reconhecido mundialmente e considerado como o mais sofisticado de América Latina, expertos no tema de avaliação do Brasil como o professor Dr. Robert E. Verhine, presidente da CONAES durante dois anos, considera que o sistema de avaliação da CAPES, pode ser reformulado. Aspectos divergentes que envolvem este sistema segundo Verhine (2008) são: ter dupla função como financiadora e avaliadora de cursos; classificação dos cursos avaliados em uma escala única; criação da ficha

de avaliação única; o aplicativo Qualis como intensificador de comportamentos produtivistas; e, maior ênfase à avaliação de produtos que dos processos. Aspectos que se devem reformular para o melhoramento do sistema de avaliação da pós-graduação, pois o crescimento do sistema de ensino, as imensas disparidades dentro e especialmente entre as regiões brasileiras, a criação do SINAES e a influencia da comunidade internacional são fatores impulsores da mudança no sistema de avaliação da CAPES. Nesse sentido, Verhine propõe sete elementos estruturantes para a reformulação do sistema de avaliação da CAPES: aumento do intervalo entre avaliações; simplificação da coleta de dados; simplificação da ficha de avaliação; intensificação das visitas por avaliadores externos; valorização do processo de autoavaliação; simplificação (ou até eliminação) da escala avaliativa; e, desvinculação dos resultados da avaliação do financiamento de programas. Espera-se que com esta proposta a CAPES possa reformular o seu sistema de avaliação e considere cada uno dos elementos estruturantes em benefício do melhoramento do sistema. Desta proposta um elemento foi reformulado no ano 2014, o qual corresponde ao aumento do intervalo entre avaliações que estava em períodos trienais e passo para períodos quatrienais, pelo que a próxima avaliação aconteceria no ano 2017 com base em dados dos anos 2013, 2014, 2015 e 2016.

De forma geral, nos sistemas de avaliação do Brasil (SINAES e avaliação do SNPG), podem-se observar características do SAC no que tem a ver com Controle de qualidade e Garantia pública (credenciamento e credenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, e, aprovação e reconhecimento de programas de pós-graduação) que no SINAES é de caráter obrigatório para as IES Federais públicas e privadas e voluntário para IES Estaduais e Municipais; e na avaliação do SNPG é obrigatória para os cursos de pós-graduação stricto sensu. Os quadros para a avaliação nestes sistemas obedecem a padrões externos e consistência interna através de procedimentos de avaliação externa e autoavaliação.

5.3 As políticas da qualidade do ensino superior no Chile (2000-2012)

Até 1980, a educação superior chilena estava composta apenas por universidades, algumas das quais possuíam sedes em diferentes cidades do país. Todas elas contavam com financiamento público, embora várias pertencessem a organizações privadas. A partir de 1980, o sistema chileno de educação superior experimentou mudanças significativas no tocante ao número e tipo de instituições, ou volume de matrícula e oferta de carreiras, entre outros aspectos. Isto porque um novo marco normativo permitiu a criação e o funcionamento

de instituições privadas sem financiamento estatal e dispôs a reestruturação das universidades estatais existentes na época. Assim, as primeiras instituições de educação privada foram supervisionadas através do sistema de exames [D.F.L. 1/80 e D.F.L. 5/1980, de Educação], administrado por uma universidade examinadora a qual os alunos da instituição examinada deveriam prestar seus exames finais de disciplina e de graduação.

O explosivo aumento de instituições de educação superior na década de 1980 (40 universidades, 80 institutos profissionais e 190 centros de formação técnica), pôs uma carga excessiva às instituições facultadas para atuar como entidades examinadoras. Por sua parte, as taxas cobradas pelo exame constituíam uma significativa carga econômica para as instituições examinadas. Isso determinou que a regulação se fizesse rapidamente ineficaz.

Neste cenário surgiu, em 1990, o Conselho Superior de Educação, organismo público, criado pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino (OCE), com a missão de administrar um novo sistema de supervisão de universidades e institutos profissionais privados denominados, nesse momento, como acreditação. Deste modo, no ano de 1999, nasce a Comissão Nacional de Acreditação de Pré-graduação (CNAP), com o fim de desenhar e propor um sistema nacional de garantia da qualidade da educação superior e de conduzir processos experimentais de acreditação, entendido isto como a avaliação periódica da qualidade de instituições de educação superior autônomas.

O trabalho da Comissão se traduziu na expedição da lei 20.129, publicada em 17 de novembro de 2006, que estabelece um sistema nacional de garantia da qualidade da educação superior e cria a Comissão Nacional de Acreditação (CNA), organismo público de caráter autônomo encarregado de verificar e promover a qualidade das universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica autônomos e das carreiras e programas de estudos que eles oferecem.

A partir da expedição desta lei, o trabalho de supervisão que era exercido pelo Conselho sobre instituições não autônomas recebeu a denominação de licenciamento, com o fim de distingui-la do sistema de acreditação voluntária de instituições autônomas que tal lei estabelece e entrega ao CNA. Neste contexto, a tarefa do Conselho se estendeu não só às universidades e institutos profissionais, mas também aos centros de formação técnica, cuja supervisão se encontrava radicada originalmente no Ministério da Educação. Por sua vez, delegou-se ao Conselho Superior de Educação a função de conhecer e resolver as apelações que as instituições de educação superior e as agências de acreditação privadas podem deduzir contra as decisões que adote a CNA, de acordo com a lei 20.129, organismo que se encarrega de coordenar as políticas de qualidade da educação superior no Chile.

O sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (SINAEC-ES) tem uma grande importância em relação às políticas de qualidade da educação superior chilena, sobretudo, a partir de 1999, quando se criou a CNAP para começar a desenvolver a acreditação voluntária e experimental das carreiras. No ano 2000, criou-se a Comissão Nacional de Acreditação de Pós-graduação (CONAP) com a mesma função que a CNAP, porém dirigida às carreiras de pós-graduação. Em 2004, a CNAP começou a implementar também a acreditação em institucional. Depois deste período de aprendizagem, em 2006, a Lei 20.129 criou o Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação. O Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (SINAC-ES) proporciona uma nova estrutura dos organismos e das funções encarregados da qualidade da educação superior. Os principais atores da garantia da qualidade são:

1. A DIVESUP (Divisão de Educação Superior do Ministério de Educação) é responsável por assegurar o cumprimento das leis e reconhece formalmente as instituições de educação superior. Sua outra função principal consiste em reproduzir e difundir informação, tarefa que realiza mediante o novo Serviço de Informação de Educação Superior (SIES).

2. O CNED (Conselho Nacional de Educação), sucessor do CSE (Conselho Superior de Educação), tem responsabilidades em todos os níveis educativos. Em relação à educação superior, gere o processo de licenciamento, ou nomeação dos responsáveis por realizar a revisão por pares, ou prover a informação e o trâmite das apelações apresentadas em reação às decisões de acreditação. O presidente do CNED é um acadêmico ou catedrático de renome designado pelo Presidente da República. O órgão se compõe de outros nove acadêmicos e catedráticos de prestígio procedentes de diversas áreas do conhecimento. Dois deles são propostos pelo Presidente da República, são selecionados pelo Presidente do CNED e propostos pelo sindicato educativo mais representativo, o Senado, o CRUCH e os representantes dos IPs e CFTs. Seu mandato dura seis anos. O CNED elege um Secretário Executivo que gerencia a Secretaria Técnica.

3. A CNA (Comissão Nacional de Acreditação) gere a acreditação, fixa os critérios e a acreditação, implementa a acreditação institucional, autoriza as Agências Acreditoras e proporciona informação pública. O presidente da CNA é um acadêmico ou catedrático de renome designado pelo Presidente da República. A CNA se compõe de outras catorze pessoas, incluindo acadêmicos e catedráticos de reconhecimento e especialistas procedentes de diversos tipos de instituições de educação superior, o presidente da DIVESUP, representantes dos estudantes e a Secretaria Técnica, que tem voz, porém não voto. O mandato da maioria dos membros dura quatro anos.

Em reação à Argentina e ao Brasil, o sistema de garantia da qualidade da educação superior é mais complexo, entre outras razões pela forma com que as instituições de educação superior são reguladas, e a importância que a ditadura de Pinochet deu ao sistema de educação superior privado. O processo de democratização do sistema de educação superior chileno e da garantia da qualidade da mesma foi gradual, pela disputa entre interesses privados e a lentidão com que foi julgada a oposição superior dos partidos políticos, especialmente entre o ano 2000 e 2008 ao colocar entraves à democratização plena e transparência do sistema de educação superior e a garantia da qualidade da mesma.

Alguns avanços notáveis neste processo foram entre outros, a transparência das Agências Acreditoras (AA) – organizações privadas sem fins lucrativos que se encarregam da acreditação das carreiras. Necessitam da autorização da CNA para exercer sua atividade em uma determinada série de áreas do conhecimento e de níveis acadêmicos.

Os principais organismos que compõem o SINAC-ES realizam quatro funções fundamentais:

1. Informação: O SINAC-ES tem a responsabilidade de identificar, reproduzir e difundir informação pública dirigida a alunos, a familiares, a empresários e à sociedade, assim como informação de contexto solicitada pelo sistema e suas instituições. A DIVESUP é o componente principal encarregado da função informativa, embora a CNA e o CNED também participem da divulgação de informação sobre suas áreas específicas de trabalho.

Em 2007, a DIVESUP criou o Sistema de Informação de Educação Superior (SIES), responsável pela função informativa e por uma parte do licenciamento – processo obrigatório consistente na autorização e supervisão do desenvolvimento de novas instituições de educação superior. Esta função é de responsabilidade do CNED. O processo de licenciamento dura entre seis e onze anos; uma vez completado, obtém-se a autonomia institucional. Por outra parte, a função da acreditação institucional – que é o processo voluntário de garantia da qualidade das instituições autônomas, mediante uma avaliação interna e externa dos mecanismos, a implementação e os resultados dos objetivos e a missão da instituição – é realizada exclusivamente pela CNA.

A acreditação das carreiras é um processo de verificação da qualidade de determinadas carreiras em instituições autônomas, e, função da missão e dos objetivos declarados. A acreditação é obrigatória para as carreiras de Medicina e Pedagogia e voluntária para as demais. Esta função pode ser realizada pela CNA ou bem as Agências Acreditoras que, por sua vez, podem centrar-se em matérias específicas ou em áreas acadêmicas de maior amplitude.

Desde 1990, o Chile viveu uma importante continuidade e estabilidade política, sendo governado desde então por uma mesma aliança de partidos. Esta se propôs a democratizar o país e levar adiante uma estratégia de crescimento com equidade, substituindo a uma ditadura de 17 anos, de marcado caráter refundacional, que legou uma constituição, um sistema estatal e um modelo de desenvolvimento claro e de precursora impressão neoliberal. As complexidades da transição política faziam necessário demonstrar que podia associar-se redemocratização com crescimento, enquanto as tensões sociais herdadas e a própria orientação programática da aliança democrática fazia indispensável dar-lhe uma imagem social à gestão governamental.

A ruptura com o neoliberalismo não se produziu na área da abertura comercial e financeira, nem da inversão estrangeira ou da reversão das privatizações massivas (ainda que se mantivesse um sistema de empresas públicas de alguma significação). Esta teve lugar, na escala moderada, na área do restabelecimento de níveis prévios dos tributos e do gasto social tradicional (ainda que em proporção ao PIB segue sendo inferior a 1987 e ao da maioria dos países da América Latina) e na mudança de normas de sindicalização, negociação coletiva e salário mínimo, junto a um diálogo social periódico.

O resultado desta opção foi a duplicação da taxa de crescimento médio do PIB por habitante desde 1990, em comparação àquela prevalente no período de ditadura de 1974-1989, com a consequência de que o Chile exhibe em 2007 o ingresso por habitante mais alto da América Latina, junto à Argentina, e incrementou sua participação na economia mundial desde 1990. Isto permitiu uma importante criação de empregos, um incremento sistemático dos salários e, junto ao incremento proporcional ao PIB moderado do gasto social, um forte incremento do gasto absoluto nas distintas áreas sociais. O resultado social foi o de um forte melhoramento das condições de vida médio da população, medida em mortalidade infantil, esperança de vida e cobertura educacional, junto a um maior acesso geral a bens e serviços, e a uma diminuição da pobreza monetária absoluta. A gota d'água do processo democrático chileno foi a persistência de altos níveis de desigualdade, medidos em termos de pobreza relativa, distribuição do ingresso monetário (Chile se encontra dentro dos países com pior distribuição do continente) e mobilidade social. A este resultado se associa uma precariedade trabalhista e de inserção do segmento excluído.

A democracia, reestabelecida no Chile a partir de 1990, em suas especificidades básicas, adquiriu êxitos importantes: a convivência entre os chilenos melhorou substancialmente, respeitam-se as liberdades e os direitos civis e políticos e, quando isso não ocorre, a liberdade de expressão permite denunciar-lhe com razoável eficácia. Os tribunais de

justiça pouco a pouco se transformaram em garantidores dos direitos das pessoas e têm avançado crucialmente em matéria de verdade e justiça nas violações a estes direitos, cometidas em 1973-1989. Mais ainda, a democracia chilena pós 1990, com lentidão, reformou-se a si mesma e hoje alcança padrões institucionais aceitáveis, ainda que necessariamente perfectíveis. As exceções constituem o sistema eleitoral, e a pouca profundidade da descentralização regional e local do Estado e, portanto, das capacidades de participação cidadã. No campo econômico e social, aparece com recorrência a pergunta de em que medida houve mudanças no “modelo neoliberal chileno” herdado da gestão autoritária de 1973-1989 (GONZALO, 2007).

Em trânsito, a democracia devia dar lugar, no esboço original de seus promotores, a uma nova estratégia de crescimento com equidade, alternativa ao modelo neoliberal e sustentada ao menos pela ampla maioria da aliança de centro-esquerda, constituída pela Concertação de Partidos pela Democracia, expressada em sua oferta programática. Isto foi convertido pelos neoliberais chilenos e por diversos autores que se situam a esquerda desta aliança, que sustentam a tese da continuidade com o modelo neoliberal da ditadura.

O modelo neoliberal que esteve vigente no Chile entre 1973-1989, que foi percursos da aplicação das ideias de seus inspiradores Milton Friedman e Friedrich Von Hayek, e que provocou graves preconceitos para o Chile, seu Estado e sua sociedade civil, assim como para a situação socioeconômica dos desempossados e de grande parte dos setores médios. A abertura ao exterior, que se pode realizar de muitas maneiras, mas se efetivou durante os anos 1970 e 1980, como dano desnecessário ao tecido produtivo, ou os equilíbrios macroeconômicos, que durante o período da ditadura buscaram-se com políticas de choque recessivas ou com enfoques equivocados, como a fixação do tipo de cambio nominal durante um período prolongado, não necessariamente têm a ver com o modelo neoliberal e sim com estratégias econômicas racionais, que permitiram manter uma alta taxa de crescimento. Não obstante, as políticas redistributivas, seguidas desde 1990, não tiveram a força suficiente para superar a situação de exclusão em que vive uma quarta parte da população chilena, o qual mantém uma controvérsia sobre as capacidades da estratégia econômica posta em prática, para avançar em equidade distributiva. Vale a pena ressaltar, ainda que se observe uma maior lentidão desde 1998, o êxito em matéria de crescimento que, do período de 1990-2007, foi o maior da história econômica recente, ao ponto que o Chile é, segundo OCDE 2013, o país da América Latina do mais alto ingresso por habitante, depois da Argentina.

Os defensores das ideias neoliberais parecem, na realidade, tentar “validar” sua própria reivindicação ante a sociedade, depois de não haver sido aceita pela maioria dos cidadãos

(com o fracasso das candidaturas presidenciais de Herná Buchi em 1989, de José Piñera em 1993 e Joaquín Lavín em 1999-2000 e 2005, todos eles economistas neoliberais colaboradores da ditadura militar), sobre a base de opor a seu enfoque o fantasma da planificação centralizada e a estatização dos meios de produção. Chile pode obter um crescimento de sua economia de ordem de 5,5% anual em média desde 1990, sem graves recessões (com exceção da de 1999), o que lhe permitiu mais que duplicar o ingresso por habitante, contrastando com toda a história econômica do Chile no século XX. Isto não pode atribuir-se ao modelo autoritário-neoliberal, pois a política macroeconômica deixou os ajustes automáticos e as políticas que incidem nos mercados de fatores alteraram seus parâmetros prévios, como chamam atenção os economistas ortodoxos da Universidade de Chicago, antes citados.

Acentuemos que o crescimento, no período em que estiveram a cargo da economia não foi nenhum milagre, contrariamente ao que sustentam seus propagandistas e que os impulsiona a tentar apropriar-se do que vem depois: alcançou em média somente cerca de 2% anual por habitante, quer dizer, um número similar ao do período democrático prévio a 1973 (1,9% entre 1950 e 1970), e substancialmente inferior à etapa democrática atual (próximo a 4%). Se há milagre, ainda que na economia não haja milagres, é o do crescimento desde 1990, que é quase o dobro do obtido pelo regime militar, num período similar de tempo. Os elementos principais da política econômica foram: a política de superávit fiscal (na década de 1990) e de superávit fiscal de balanço estrutural anticíclico (desde 2000), complementada com a criação, graças aos excedentes fiscais, de fundos de garantia de pensões, de estabilização social, de combustíveis e de educação superior no estrangeiro; a política monetária em mãos de um banco central autônomo (desde 1989).

O Chile está bem localizado nos *rankings* internacionais de competitividade, estabilidade institucional, qualidade de governo, infraestrutura de telecomunicações e probidade. Está atrasado em investimento em ciência, tecnologia e inovação, em qualidade da educação e capacitação, em desenvolvimento da economia digital (ainda que possua a melhor média AL). Isto afeta o crescimento, que vem perdendo dinamismo. Na conjuntura, o Chile está vivendo as turbulências mundiais da energia (não produz petróleo nem gás) e os alimentos, com mais inflação (7%) e menos crescimento (3-4%) em 2008. Mas dispõe de abundantes reservas em divisas e fiscais para atenuar o ciclo e enfrentar riscos. A grande tarefa pendente é diminuir a desigualdade de ingressos, uma das piores do mundo: ingressos dos 10% mais ricos no Chile são 26 vezes mais altos que os dos 10% mais pobres (OCDE,

2015)¹¹⁵. Para o diretor da organização não governamental chilena *Educación 2020*, Mario Waisbluth (2010), a desigualdade é um problema mais atual do que nunca.

Um dos esforços centrais do governo da presidente Michelle Bachelet é o acesso gratuito à educação superior pública. O projeto de lei que cuida disso foi enviado ao congresso em março de 2016.

Quadro 2 – Número de IES Chile (1990 – 2012)¹¹⁶.

Tipo de instituição	1990	2000	2012
Universidades estatais (cruch)	14	16	18
Universidades privadas com financiamento público direto (cruch)	6	9	9
Novas universidades privadas	40	39	32
Ips	81*	60	45
Cfts	161	116	78
Total	302	240	182

Fonte: MINEDUC, 2013. Divesup.

5.3.1 O Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (SINAC-ES) no Chile

Tal como foi mencionado no capítulo 2, até princípios dos anos 1980, a educação superior no Chile corria a cargo de apenas oito universidades. Naquela época, o conceito de sistema de garantia da qualidade era praticamente desconhecido no Chile, assim como na maioria do resto do mundo.

Após a expansão e diversificação da educação superior chilena nos anos 1980, a questão da garantia da qualidade começou a cobrar importância no Chile no princípio de 1990. Não se deram os primeiros passos em direção à garantia da qualidade até a criação do Conselho Superior de Educação (CSE), que começou a implementar um sistema de licenciamento obrigatório para as novas instituições de educação superior (CFTs e IPs). Em 1999, se criou a *Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado* (CNAP) para começar a desenvolver a acreditação voluntária e experimental das carreiras. Um ano depois, criou-se a *Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado* (CONAP) com a mesma função que a CNAP, porém dirigida às carreiras de pós-graduação. Em 2004, a CNAP começou a

¹¹⁵ Disponível em: <<https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

¹¹⁶ Ministério da Educação do Chile. Disponível em: <<http://divesup.cl/>> Acesso em: 20 mar. 2016.

implementar também a acreditação à escala institucional. Depois deste período de aprendizagem, em 2006 a Lei 20.129 criou o Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (SINAC-ES, sigla em espanhol). A lei criou novas instituições e funções de garantia da qualidade (AC).

5.3.2 Funções e principais componentes do SINAC-ES

O Sistema Nacional de Garantia da Qualidade da Educação Superior (SINAC-ES) proporciona um novo marco com novos componentes e funções (vide **Gráfico 3.1**). Os principais componentes do sistema são:

1. A **DIVESUP** (Divisão de Educação Superior do Ministério de Educação) é responsável por assegurar o cumprimento das leis e reconhece formalmente as instituições de educação superior. Sua outra função principal consiste em recompilar e difundir informação, tarefa que realiza mediante o novo Serviço de Informação de Educação Superior (SIES).

2. El **CNED** (Conselho Nacional de Educação), sucessor do CSE (Conselho Superior de Educação), tem responsabilidades em todos os níveis educativos. Em relação com a educação superior, gere o processo de licenciamento, a nomeação dos responsáveis por realizar a revisão por pares, o provimento da informação e o trâmite das apelações apresentadas em relação às decisões de acreditação. O presidente do CNED é um acadêmico o catedrático de renome designado pelo Presidente da República. Compõe-se de outros nove acadêmicos e catedráticos de prestígio procedentes de diversas áreas do conhecimento. Dois deles são indicados pelo Presidente da República. São seleccionados pelo Presidente do CNED e indicados pelo sindicato educativo mais representativo, o Senado, o CRUCH e os representantes dos IPs e CFTs. Seu mandato dura seis anos. El CNED elege um Secretário Executivo que gere Secretaria Técnica.

3. A **CNA** (Comissão Nacional de Acreditação) gerencia a acreditação, fixa os critérios de acreditação, implementa a acreditação institucional, autoriza as Agências Acreditoras e proporciona informação pública. O presidente da CNA é um acadêmico ou catedrático de renome designado pelo Presidente da República. A CNA se compõe de outras catorze pessoas, incluídos acadêmicos e catedráticos reconhecidos e especialistas procedentes de diversos tipos de instituições de educação superior, o presidente da DIVESUP, representantes dos estudantes e a Secretaria Técnica, que tem voz, entretanto não possui voto. O mandato da maioria dos membros dura quatro anos.

4. As Agências Acreditoras (AA) são organizações privadas sem fins lucrativos que

se encarregam da acreditação das carreiras. Necessitam da autorização da CNA para exercer sua atividade em uma determinada série de áreas do conhecimento e de níveis acadêmicos.

Os principais organismos que compõem o SINAC-ES realizam quatro funções fundamentais:

1. **Informação:** O SINAC-ES tem a responsabilidade de identificar, recopilar e difundir informação pública dirigida a alunos, a familiares, a empresários e à sociedade, assim como informação de contexto solicitada pelo sistema e suas instituições. A DIVESUP é o componente principal encarregado da função informativa, embora a CNA e o CNED também participam da divulgação de informação sobre suas áreas específicas de trabalho. Em 2007, a DIVESUP criou o Sistema de Informação de Educação Superior (SIES), responsável pela função informativa.

2. **Licenciamento:** processo obrigatório consistente na autorização e supervisão do desenvolvimento de novas instituições de educação superior. Esta função corre exclusivamente a cargo do CNED. O processo dura entre seis e onze anos; uma vez completado, obtém-se a autonomia institucional.

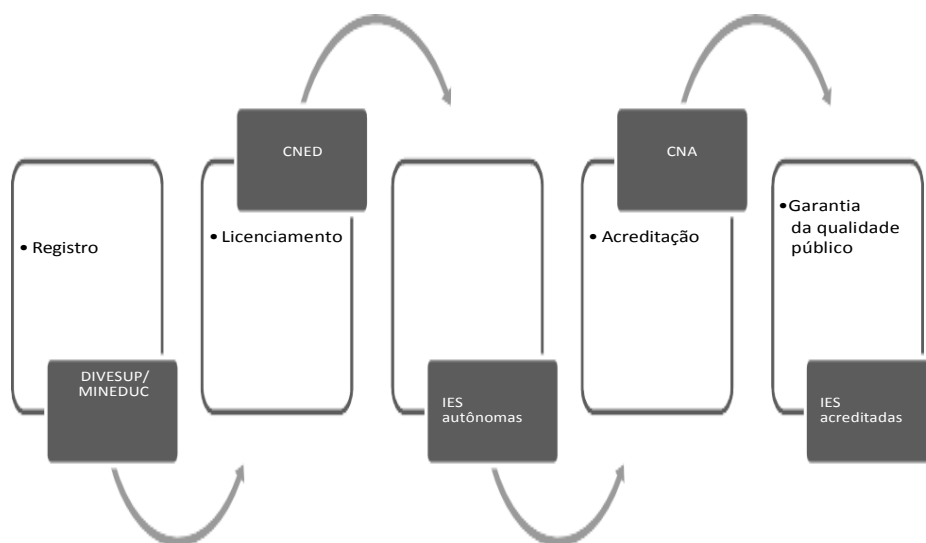
3. **Acreditação institucional:** processo voluntário de garantia da qualidade das instituições autônomas, mediante uma avaliação interna e externa dos mecanismos, a implementação e os resultados dos objetivos e a missão da instituição. Esta função a realiza exclusivamente a CNA.

4. **Acreditação das carreiras:** processo de verificação da qualidade de determinadas carreiras em instituições autônomas, em função da missão e dos objetivos declarados. A acreditação é obrigatória para as carreiras de Medicina e Pedagogia e voluntária para as demais. Esta função pode ser realizada pela CNA ou pelas Agências Acreditoras, que por sua vez podem centrar-se em matérias específicas ou em áreas acadêmicas de maior amplitude.

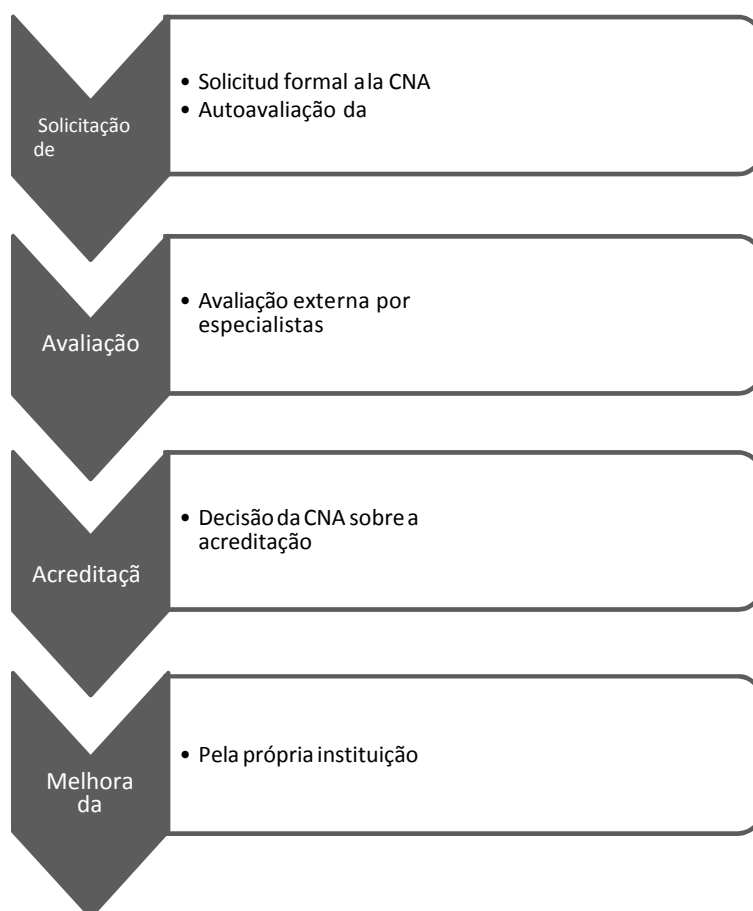
Em 2006, a lei 20.129 criou o Comitê de Coordenação (CC), responsável por garantir o adequado funcionamento do sistema. O CC se compõe do vice-presidente do CNED, o presidente da CNA e o diretor da DIVESUP. O secretário executivo do CNED exerce a função de secretário do CC. O CC celebra pelo menos três reuniões ordinárias ao ano; ademais, pode reunir-se com caráter extraordinário com prévia solicitação justificada de qualquer um dos organismos integrantes do SINAC-ES. Ao longo de 2012, o CC celebrou mais de três reuniões, das quais constam atas que dão conta dos temas debatidos e das decisões adotadas – embora se declararam que várias reuniões antes de 2012, não constam atas formais.

No tocante ao processo da garantia da qualidade para as instituições de educação superior de recente criação, o primeiro passo é registrar formalmente seus estatutos no escritório da DIVESUP/MINEDUC (vide **Gráfico 1**). Após este procedimento jurídico, as instituições hão de seguir o processo obrigatório de licenciamento, que dura entre seis e onze anos. As oito instituições de educação superior do CRUCH, criadas antes de 1981 (vide **Tabela 1**) já se consideravam autônomas no novo marco da educação superior e não tiveram que submeter-se ao processo de licenciamento. O resto das instituições de educação superior criadas depois de 1981 (universidades privadas, IPs e CFTs) tiveram que obter o status de autonomia. Durante os anos 1980, estas instituições estiveram sob a supervisão de uma instituição do CRUCH para obter a autonomia institucional. Após a criação do Conselho Superior de Educação (CSE), em 1990, novas universidades e IPs ficaram sob sua supervisão para obter a autonomia, enquanto que o Ministério da Educação ficou a cargo das CFTs. Este primeiro processo obrigatório para obter a autonomia era conhecido como acreditação, enquanto que no atual SINAC-ES se conhece como licenciamento.

Uma vez que uma instituição obteve sua licença, passa a ser autônoma e pode desenvolver sua atividade e função de sua missão, criando novas carreiras e novos *campi* satélite e admitindo mais alunos. Dado que o processo de acreditação institucional é voluntário, há algumas instituições que não o realizaram. Portanto, não existe um período fixo entre o licenciamento e a acreditação. O principal incentivo da acreditação está ligado ao financiamento. O sucesso na acreditação institucional comporta o direito dos alunos ao financiamento do Estado. A acreditação das carreiras apenas é obrigatória para Pedagogia e Medicina, embora algumas das pessoas entrevistadas pela equipe de revisão propuseram que se incluíssem outras profissões. Tanto a acreditação institucional como a das carreiras conduzem ao reconhecimento público da garantia da qualidade e as instituições de educação superior adquirem a responsabilidade de mantê-la.

Gráfico 1 – Processo de garantia da qualidade

Fonte: elaboração própria a partir de dados da CNA 2012, Garantia da Qualidade da Educação Superior.

Gráfico 2 – Processo de acreditação institucional

Fonte: Conselho Nacional de Acreditação.

Em 2006, a lei 20.129 criou o Comitê de Coordenação (CC), responsável por garantir o adequado funcionamento do sistema. O CC se compõe do vice-presidente do CNED, o presidente da CNA e o diretor da DIVESUP. O secretário executivo do CNED exerce a função de secretário do CC. O CC celebra ao menos três reuniões ordinárias ao ano; ademais, pode reunir-se em caráter extraordinário com prévia solicitação justificada de qualquer dos organismos integrantes do SINAC-ES. Ao longo de 2012, o CC celebrou mais de três reuniões, das quais constam atas que dão conta dos temas debatidos e das decisões adotadas – embora tenham ocorrido várias reuniões antes de 2012, não constam atas formais¹¹⁷.

Diante da dispersão de organismo e funções da educação superior, e da pressão das numerosas e fortes greves dos universitários, apoiados em parte pela comunidade acadêmica, o governo se sente pressionado a solicitar um informe-diagnóstico à OCDE – organismo do qual é membro pleno e que, a partir deste informe, deu lugar ao documento de Revisão de Políticas Nacionais, denominado “A Garantia da Qualidade da Educação Superior em Chile”, publicado pela OCDE em 2013.

Entre as sugestões que a OCDE realiza no informe antes mencionado destacam-se:

- Fomentar a igualdade, a relevância e a eficiência no sistema de educação superior em questão;
- Garantir padrões mínimos para proteger os interesses de todos os alunos;
- Conscientizar sobre a importância da qualidade e a profissionalização, que conduz à melhora contínua tanto do sistema global de educação superior como do próprio processo de garantia da qualidade.
- Respalda a implicação ativa das partes interessadas, especialmente os alunos e os empresários, para fomentar a receptividade e a relevância da educação superior.
- Permitir a diversidade de instituições, carreiras e modos de provisão da educação superior a fim de impulsionar sua flexibilidade e sua capacidade de cumprir com seus objetivos.
- Aumentar o nível de transparência e abertura para gerar confiança interna e externa.
- Manter uma atitude aberta às experiências de outros países para aprender com elas e fomentar o compromisso e a mobilidade internacionais.

A equipe de revisão recomenda que os principais componentes do sistema chileno de educação superior abarquem uma série de princípios similares que possam guiar seu trabalho futuro. A análise da equipe poderia constituir uma base para este fim, porém o importante é

¹¹⁷ Disponível em: <<https://www.cnachile.cl/>>. Acesso em: 17 set. 2016.

chegar a um consenso sobre os objetivos adequados no contexto de Chile. O informe resume, a modo de exemplo, os padrões e as diretrizes para a garantia da qualidade que foram propostos para o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES). A adoção coletiva desses princípios deveria facilitar a criação de itinerários mais sólidos ao longo do sistema para incorporar os padrões e as diretrizes da garantia da qualidade no EEES. Em colaboração com seus membros e outras organizações, a Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior (ENQA, sigla em inglês), propôs uma série de padrões e diretrizes para a garantia interna e externa da qualidade dentro das instituições de educação superior, assim como para as agências externas de garantia da qualidade. Esses padrões e diretrizes se baseiam em uma série de princípios básicos sobre a garantia da qualidade. No mesmo informe a OCDE recomenda:

- Devem se desenvolver e melhorar a qualidade das carreiras para os alunos e outros beneficiários da educação superior.
- As carreiras devem ser ministradas em estruturas organizativas eficientes e eficazes.
- A transparência e o recurso à assessoria externa para os processos de garantia da qualidade são importantes.
- Deveria potenciar-se a conscientização da importância da qualidade nas instituições de educação superior.
- Devem desenhar-se processos que permitam às instituições prestar contas do uso dos recursos públicos e privados.
- Fazer com que a garantia da qualidade destinada à prestação de contas seja compatível com o destinado à melhora.
- A qualidade das instituições deveria ser demonstrável tanto em escala nacional como internacional.
- Os processos de garantia da qualidade não devem menosprezar a diversidade e a inovação. Os padrões e diretrizes desenvolvidos seguindo os princípios mencionados servem de orientação e ajuda para que as instituições melhorem a educação oferecida, formando um contexto para a garantia da qualidade e fazendo com que a garantia externa da qualidade seja mais transparente e simples de entender para todos.

Tomando como ponto de partida os princípios chave da garantia da qualidade que descrevemos, a equipe de revisão conclui que o SINAC-ES ainda não satisfaz ditos princípios em vários aspectos:

- SINAES não se proporciona de forma consistente na garantia básica dos padrões mínimos, apenas foram dados os primeiros passos na conscientização da importância da qualidade como meio para alcançar a melhora contínua.

- Os usuários, principalmente os alunos e empresários, têm uma função secundária na garantia da qualidade.

- A falta de transparência sobre a forma com que se tomam as decisões no seio do SINAC-ES gerou desconfiança tanto dentro do sistema como na sociedade em geral acerca dos juízos que adota.

- A falta de um sistema de informação integrado e verificável provocou a perda de confiança nos dados publicados e contribuiu para uma situação em que a informação pode apresentar-se de forma enganosa.

- Não parece haver uma estratégia clara para a iniciativa internacional. Para conseguir bons resultados e cumprir os objetivos marcados. Todo sistema de garantia da qualidade deve incorporar uma série de elementos, que incluem mecanismos para garantir que toda a educação aplicada alcança determinados padrões de qualidade.

- Melhorar a própria capacidade das instituições de educação superior para levar a cabo a garantia da qualidade.

- Garantir a qualidade das carreiras individuais.

A sociedade civil chilena, desde o retorno à democracia em 1990, especialmente os estudantes e os pais endividados pelos altos gastos relacionados à educação dos filhos, uniu-se e demandou por políticas fortemente focalizadas nas dinâmicas do “capitalismo da educação superior”, aplicado pelos economistas de Pinochet, chamados “Chicago boys”, por ser uma considerável parte egressos da Escola de Economia de Chicago, encabeçada por Milton Friedmann.

A modo de conclusão, podemos dizer que a expansão da educação superior tem forças muito profundas na Argentina, no Brasil e no Chile. A promessa da mobilidade social, a transformação da estrutura produtiva dos países, marcada pelo maior peso do setor de serviços, e a própria necessidade de autofinanciamento das instituições demandam das instituições de educação superior uma abertura maior à experimentada em etapas históricas anteriores. Apesar das grandes transformações que foram trazidas pela globalização e pela economia neoliberal, no âmbito sistêmico, mantém-se a centralidade das grandes universidades públicas: Universidad de Buenos Aires (UBA), da Argentina, a Universidade de São Paulo (USP), do Brasil, e a Universidad de Chile, no Chile. Estas universidades, ademais de expandir sua matrícula (e, portanto, manter ainda uma proporção considerável do total de

estudantes), seguem sendo as instituições de maior qualidade – com maior investigação científica e claro predomínio no campo de pós-graduação. Incluindo a UNAM, do México, pode-se dizer que ainda são a expressão institucional mais nítida da capacidade latino-americana de reflexão intelectual, produção científica e elaboração de cultura própria. Por este importante papel que ainda ostentam, e a diminuição do compromisso fiscal com seu financiamento – que tem distintos graus nas diferentes experiências nacionais –, alguns especialistas falam da crise da universidade pública como um traço fundamental do período (décadas dos anos noventa e dois mil).

No âmbito das políticas para a educação superior, tentou-se construir – com diverso nível de concretude – sistemas de acreditação e garantia da qualidade que permitam uma gestão coordenada de um conjunto de instituições cada vez mais heterogêneo e diferenciado. As funções normativas e de supervigilância dos sistemas foram separadas das universidades nacionais, o que obriga a criação de novas instituições encarregadas de avaliar os ofertantes, assegurar sua qualidade e promover nelas uma cultura da informação, cumprimento, transparência e responsabilidade.

6 CAPÍTULO V – AVALIAÇÃO DA ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE

6.1 Avaliação da acreditação da educação superior na Argentina

O contexto da instalação da temática da avaliação na agenda da Educação Superior Argentina está firmado em dois processos: o de diversificação e o de massificação. Sobre a Educação Superior Universitária, criam-se em poucos anos 35 universidades novas, entre nacionais e privadas, o que introduz novas carreiras de graduação e cursos tecnólogos superiores, com distintos títulos que produzem um alto impacto na formação de graduação e pós-graduação, com o consequente e massivo ingresso de estudantes provenientes, principalmente, de setores da classe média.

Estas regulamentações se plasam na *Ley de Educación Superior – LES*¹¹⁸ de nº. 24.521, sancionada em 1953. Do texto da Lei, podemos sinalar como mudanças específicas relacionadas com esta temática: a previsão de organismos de acreditação, tais como a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)*, e outras instituições que se acreditem a este efeito; a determinação da obrigatoriedade da avaliação das universidades e da acreditação de todos os cursos de pós-graduação, e as de graduação que sejam compreendidas no Artigo 43 (profissionais regulados pelo Estado). Uma grande quantidade de regulamentações posteriores, e que, em alguns casos, precederam à Lei, complementam as prescrições legais com este e outros temas.

O Artigo 44 da Lei da Educação Superior estabelece que as instituições universitárias devem colocar em execução instâncias internas de avaliação institucional, com a finalidade de analisar seus êxitos e dificuldades para o cumprimento de suas funções, assim como sugerir medidas para o seu melhoramento. Prescreve-se que em cerca de seis anos, no marco dos objetivos determinados por cada instituição, levar-se-ão à execução os processos de avaliações externas referentes às distintas funções universitárias, as que terão caráter público.

Logo após a autoavaliação interna, produz-se a avaliação externa, com a participação de partes especialistas convocados pela CONEAU. Esta Lei compreende tanto as instituições de Nível Superior (não universitárias), mas também as universitárias, e inclui determinações importantes para garantir a articulação do sistema.

O Artigo 43 da Lei de Educação Superior estabelece a possibilidade de que outras

¹¹⁸ “Lei de Educação Superior” (tradução nossa).

entidades privadas constituídas a tal fim, devidamente reconhecidas, possam atuar, além de na CONEAU, nos processos de avaliação e acreditação universitárias.

Antes da sanção da Lei de Educação Superior, no ano de 1995, os atuantes do sistema universitário argentino já estavam discutindo como introduzir a avaliação e a acreditação universitária. Uma primeira atividade estava relacionada com o acordo entre os Ministérios da Educação com uma série de universidades nacionais (públicas) para realizarem os processos de avaliação formativa. Neste marco, realizaram-se avaliações institucionais na Universidad Nacional de Cuyo, na Universidad Nacional del Sur e na Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Paralelamente, e com fundos provenientes de um empréstimo internacional, organizou-se a *Comisión de Acreditación de Postgrado – CAP*, que se centrou na acreditação de mestrados e doutorados, por um lado, e no financiamento de bolsas para mestrados e doutorados nas universidades nacionais, por outro (MARQUIS, 2009).

Portanto, a existência de modelos de avaliação do controle mediante creditações e processos formativos através de avaliações institucionais já existia antes da LES. Estas discussões se projetavam em um marco de forte presença de políticas que demandavam a reforma do Estado, com assistência de fundos de organismos internacionais que promoviam os tais processos, e com uma comunidade acadêmica que resistia certas formas de controle, ainda que reconhecesse a necessidade de introduzir processos de melhoria e de ordenar certos níveis, como o de pós-graduação.

O objetivo deste trabalho não é analisar a discussão prévia, que deu como resultado a LES, mas é importante apontar que o texto sancionado foi produto de uma intensa negociação de setores. Esta implicou na introdução da criação de uma agência – a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – CONEAU* – com uma forte representação das universidades nacionais e o Congresso da Nação, e uma baixa representatividade das universidades privadas e o Poder Executivo. Este processo de avaliação limitou a autorização de novas instituições universitárias privadas e implementou um modelo formativo de avaliação institucional e de acreditação dos cursos de graduação de interesse público e de todas as pós-graduações, somente oferecidos por universidades reconhecidas.

É importante mencionar que algumas universidades nacionais enviaram à justiça impugnações aos Artigos referentes à avaliação e à acreditação das LES, visto que consideravam que esses violavam a autonomia das universidades (NOSIGLIA, 2013). Este é um claro indicador de que ainda que se percebesse a necessidade de discutir aspectos relacionados com a avaliação das atividades universitárias, havia uma importante resistência desde a Academia a certos aspectos da avaliação, sobretudo aqueles relacionados com a

avaliação externa e o controle. Este contexto é fundamental para compreender, posteriormente, como os processos tiveram determinadas características.

Entre 1993 e 1994, o Governo Nacional havia tomado a iniciativa de promover a modernização do sistema universitário, impulsionando a Lei da Educação Superior (LES n.º 24.521) – promulgada em 1995 –, desenhando o *Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES)* junto a um instrumento estratégico deste último, o *Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)*.

As principais contribuições da LES com relação à avaliação e à acreditação universitária têm sido resenhadas por seguinte maneira:

- Impõem-se bases para o funcionamento dos órgãos de coordenação e consulta do sistema universitário: *Consejo de Universidades*, *Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)*, *Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)* e *Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)*.

- Estabelece-se a avaliação institucional para a educação superior universitária e não universitária; com relação à primeira, cria-se a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)*.

- Estabelece-se a acreditação de todos os cursos de pós-graduação e os de graduação com títulos correspondentes e profissões regulamentadas pelo Estado, cujo exercício possa vir a comprometer o interesse público, pondo em risco, de modo direto, a saúde, a segurança, os direitos, os bens ou a formação dos indivíduos, como tarefas que lhes determinam à CONEAU.

- Fixam-se as normas e as pautas para o reconhecimento das novas universidades privadas e os regimes de funcionamento das mesmas, tanto com a autorização provisória como com a definitiva.

- Sobre os cursos considerados como pós-graduação, no Artigo 39 da LES foram reconhecidos três: Especialização, Mestrado e Doutorado, cujos títulos deverão ser emitidos por instituições universitárias reconhecidas legalmente. Esses cursos devem ser acreditados pela CONEAU ou por entidades provadas que sejam constituídas para esse fim e que estejam devidamente reconhecidas pelo *Ministerio de la Educación, Ciencia y Tecnología* (Artículo 45).

- No Artigo 46 da mesma Lei foi disposto que a acreditação deve ser realizada segundo os padrões que a estabeleça o *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología* em consulta com o *Consejo de Universidades*, organismo composto por representantes das instituições universitárias públicas e privadas.

A avaliação externa das instituições universitárias encontra-se definida no Artigo 44 da LES. Consiste na análise das dimensões e êxitos do projeto da instituição universitária no marco de sua missão e objetivos. A Lei prevê que as instituições universitárias devem ser avaliadas externamente a cada, pelo menos, seis anos. As avaliações são executadas de acordo com os objetivos definidos por cada instituição. Tais avaliações são complementárias das autoavaliações que as instituições dispõem para analisar as suas conquistas e dificuldades, e também para sugerir ações para o melhoramento da qualidade universitária. Têm como objetivo principal dar assistência às instituições, nas propostas de melhoria da qualidade, e emitem recomendações públicas a esse respeito.

As LES estabelecem que a *autorização provisória para o funcionamento de instituições universitárias privadas*, que outorga o Poder Executivo, requeira um informe favorável prévio da CONEAU (Artigo 63). O certame ditame favorável não obriga o Ministério da Educação a outorgar a autorização quando este tiver razões fundadas para não fazê-lo. Nesse sentido, o Decreto de n.º 576/96 regulamenta as previsões para a criação, seguimento e fiscalização de instituições universitárias privadas. No caso das universidades estrangeiras, estabelece-se mediante o Decreto de n.º 276/99 que esse tipo de instituição que pretenda instrumentar ofertas educativas desse nível no país deverão ajustar-se aos mesmos requerimentos que exige o Decreto de n.º 576/96 para as instituições privadas.

A LES estabelece que o Ministério da Educação deve fazer um seguimento das instituições universitárias privadas com autorização provisória com a finalidade de avaliar, sobre a base de informes da CONEAU, seu nível acadêmico e o grau de cumprimento de seus objetivos e planos de ação (Artigo 64 da LES). O tal ajuste da instituição ao seu projeto e plano de ação, assim como o cumprimento das recomendações para o seguimento, constituem elementos cruciais para a obtenção do reconhecimento definitivo previsto no Artigo 65 da LES.

De acordo com o estabelecido no Artigo 45 da LES, a CONEAU avalia as solicitações de criação de entidades privadas de acreditação e avaliação. Foram analisados dois projetos de entidades privadas de acreditação e avaliação (EPEAUs) que requereram a sanção da Ordenança 40/04, na qual a CONEAU estabelece os alcances do Artigo 45 da LES, especificando os termos de funcionamento das ditas entidades para a realização de atividades de acreditação e avaliação universitária. Para âmbor já foi reconhecido o direito de executarem-se processos de avaliação externa, e não de acreditação, por não reunir os requisitos para estes outros processos.

A Lei de Educação Superior n.º 24.521, promulgada em 1995 e regulamentada pelo Decreto de n.º 173/96 do Poder Executivo Nacional, criou a *Comisión Nacional de Evaluación*

y *Acreditación Universitaria (CONEAU)*. A Lei descentraliza a coordenação e a supervisão dos processos de avaliação e controle, gerando um organismo dependente do Ministério da Educação, de tipo generalista (que abarca a todas as disciplinas, em contraposição com agências acreditadoras disciplinares, como nos Estados Unidos, Canadá e México, por exemplo), que incluía graduação e pós-graduação (diferentemente da CAPES, do Brasil, que avalia somente o nível de pós-graduação) (Fernández Lamarra, 2010). Ainda que a Lei tenha permitido a aparição de outras agências, com prévia autorização da CONEAU – conforme mencionado – é clara a aposta por um modelo de uma única agência pública descentralizada.

Por sua vez, as funções de avaliação que concentra a CONEAU são as de controle, por meio da autorização de instituições universitárias e de agências privadas de avaliação, de acreditação de cursos de graduação de interesse público e a totalidade dos cursos de pós-graduação, e ainda coordena – mediante acordos com as universidades – os processos de avaliação externa de avaliações institucionais formativas com base em autoavaliações executadas pelas próprias instituições universitárias.

No que diz respeito a uma agência pública, foi muito importante sua legitimação inicial, sobretudo no contexto em que a acreditação planejava um avanço sobre a autonomia institucional das universidades. Há vários indícios sobre o interesse por legitimar, no setor acadêmico, a CONEAU. Um, muito importante, foi a eleição de Emilio Mignone para o primeiro Presidente da CONEAU – uma figura indiscutível, por cima dos interesses parciais. Mognone era reitor da *Universidad Nacional de Lujan* no momento do golpe militar do ano de 1976, e resisti, em pessoa, a intervenção da universidade e foi um reconhecido lutador pelos direitos humanos durante a ditadura. Algo também muito importante foi o fato de a CONEAU, desde o início, ter estado integrada por acadêmicos reconhecidos pela comunidade universitária, por sua trajetória.

As primeiras atividades da CONEAU foi a de fomentar os processos de avaliação institucional centrados em processos formativos de autoavaliação. Os “Lineamientos de Evaluación Institucional”, que publicou a CONEAU em 1997, são grandes dimensões que orientam os processos, porém não os determinam, deixando um amplo espaço para as instituições, para que plasmem a tais processos os seus próprios interesses. A seleção e a disponibilidade de pares avaliativos com reconhecido prestígio no setor público também contribuíram com a legitimação das primeiras atividades da CONEAU.

Outro aspecto que pode ser destacado é a preocupação pela autorização de instituições privadas. Isto foi um acerto, sobretudo se comparado com outros sistemas universitários latino-americanos, onde o crescimento de instituições privadas sem o devido controle gera um

problema de qualidade grave. Isto responde as necessidades próprias de um sistema em ampliação e massificação mais próximo aos sistemas latino-americanos que a sistemas europeus já massificados, em que o surgimento de novas instituições não era uma preocupação (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2010). Outro exemplo foi a regulamentação de instituições estrangeiras ou internacionais de educação superior na Argentina, aspecto também preocupante em contextos mundiais de transnacionalização. Os casos constatados foram os da *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* e da representação em Buenos Aires de uma das mais antigas universidades do mundo, a *Universidad de Boloña*, únicas instituições internacionais e estrangeiras que foram autorizadas para funcionar.

Mas, paulatinamente, as atividades da CONEAU começaram a concentra-se na acreditação de cursos de graduação e de pós-graduação, onde começaram a recair a maioria dos procedimentos e dos esforços da agência. As creditações foram crescendo em volume pela geração do setor de pós-graduação (todas as ofertas de pós-graduação devem ser acreditadas) e pela ampliação permanente de cursos de graduação a serem acreditados. No seguinte subcapítulo, analisar-se-á uma dessas funções da CONEAU – a acreditação de cursos de graduação de interesse público.

O sistema universitário argentino, a partir da implementação da LES sancionada em 1995, e da conseguinte criação da CONEAU, implementou, entre outros tipos de avaliações para a garantia da qualidade, a acreditação de cursos de graduação denominados de interesse público, a partir do Artigo 43 da mesma Lei.

A acreditação de cursos, longe de ser processos homogêneos, apresenta-se como estratégias complexas que implicam uma série de discussões de teoria e de política universitária. Mas o que é que caracteriza a acreditação? Qual é a diferença de outros processos internacionais, no âmbito conceitual? Como se mostra, as diferentes experiências de acreditação, obrigatórias (ou não), podem ter consequências financeiras (ou não), ou podem implicar (ou não) em uma série de categorizações associadas aos seus juízos de valor. Mas há algo em que todos coincidem: as medidas, descrições e/ou juízos de valor que toda atividade de avaliação de instituições ou cursos implicam (GUBA e LINCOLN, 1989) se levam adiante a partir do estabelecimento prévio de critérios comuns a todas as unidades avaliadas. Estes critérios, por serem comuns a todos, denominam-se padrões e promovem o que Harvey e Knight (1996) denominam de modelos de avaliação da qualidade como “consistência”. A acreditação, como sistema de controle da qualidade universitária, implica em determinar pelo menos um nível desejado de aquisição de modelos pré-estabelecidos. Alcançar este nível implicará na resolução positiva da acreditação.

A obrigatoriedade de acreditação dos cursos de interesse público implicou na seleção inicial de uma série de cursos: Medicina, Bioquímica, Farmácia, as Engenharias, Agronomia e Arquitetura. Atualmente, a este conjunto de cursos começam a incorporar-se outros, como Psicologia, já que estão sendo acreditados. Estes processos foram instrumentados a partir do estabelecimento de sistemas de modelos específicos para cada área disciplinar, diferentemente dos cursos de pós-graduação, cujos alinhamentos são gerais para todas as áreas (com exceção de Medicina). Isto implicou no estabelecimento, a partir da coordenação da CONEAU e do *Consejo de Universidades*, de padrões acordados pelas organizações que agrupam os decanos ou representantes das unidades acadêmicas dos cursos envolvidos.

Gerou-se, assim, um modelo específico de acreditação, caracterizado pelo estabelecimento dos padrões por parte dos responsáveis acadêmicos de cada disciplina, mas sob um processo coordenado pela agência pública central. Estes modelos se estipulavam com critérios mínimos, aceitados pelas comunidades acadêmicas e os organismos públicos, de deveriam cumprir tais cursos. Paralelamente, foram desenvolvidos processos de acreditação de cursos de graduação a nível regional, através do MERCOSUR educativo, organizado a partir de um mecanismo de caráter experimental – o MEXA – que incluiu os cursos de Medicina, Engenharia e Agronomia. Atualmente, está em desenvolvimento o sistema ARCU-SUR, onde se incorporaram outras áreas disciplinares como Veterinária, Enfermagem e Odontologia (TREBIÑO, 2013).

É preciso manifestar diversas considerações quanto ao estabelecimento de tais modelos. Uma discussão se relaciona com o grau de definição do currículo, que manifesta: assim seja predeterminando em sua totalidade ou permitindo possibilidades autônomas de implementação. Se se deixa as instituições ou os docentes estabelecerem um perfil específico do programa, evita-se a estandardização de todos os programas. Com relação a isso, centra-se a discussão sobre que tipo de estandarte (modelo) é mais adequado: se um muito específico ou, pelo contrário, um de caráter mais geral. Esta discussão se complementa com a abertura ou indeterminação de juízos derivados da avaliação. Se o modelo não é muito específico, deixa mais amplitude de juízo aos avaliadores. Por sua vez, o papel dos pares avaliadores é visto como fundamental para legitimar academicamente tais processos, sobretudo em contextos onde se havia impugnado a acreditação por burlar a autonomia. Mas, por outro lado, esta liberdade ou amplitude na possibilidade do juízo não é vista positivamente, porque tiraria a previsibilidade de um processo de caráter normativo.

Outra das grandes disputas teóricas e práticas sobre os modelos de acreditação é a relacionada com a importância que lhes é outorgada na avaliação para aqueles indicadores de

processo ou, pelo contrário, para aqueles de rendimento (KELLS, 1991). Estes últimos fornecem informações sobre os resultados dos processos de ensino, tanto no que diz respeito à efetividade institucional na graduação dos estudantes, as aprendizagens adquiridas por estes, quanto o impacto do curso na sociedade. Mas, por outro lado, os indicadores de processo provêm maior e mais eficaz informação sobre a realidade educativa analisada, gerando juízos e opiniões sobre como melhorar tais cursos avaliados.

Estas perspectivas se complementam com outra dicotomia relacionada com o desenho de aplicação de modelos de acreditação de cursos: a perspectiva pedagógica *versus* a perspectiva disciplinar (RODRÍGUEZ ESPINAR, 1997). Ainda que exista uma tendência ao desenvolvimento de didáticas e pedagogias específicas, ainda de mantém uma tensão entre o reconhecimento disciplinar, de caráter bem mais conservador, e a perspectiva pedagógica, orientada pela busca de melhores condições, estratégias e técnicas.

No caso da Argentina, os cursos foram definindo-se paulatinamente. Isto quer dizer que, ao considerar-se a acreditação de um curso do sistema, o *Consejo de Universidades* convocará as unidades acadêmicas específicas para que, com o assessoramento e tutoria da CONEAU, estipulem seus critérios ou padrões de avaliação. Nele, trabalharam, por exemplo, a Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (AFACIMERA), o Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (CONFEDI) ou a Asociación de Unidades Académicas de Psicología (AUAPSI).

No primeiro processo correspondente à Medicina, acreditavam-se os cursos por seis anos ou não se acreditavam. Já no segundo processo, de Engenharia, se incorporou a possibilidade de uma acreditação intermediária de três anos, relacionada com o cumprimento de um plano de melhoria. Isto quer dizer que em vez de categorizar os cursos, privilegiou-se impactar diretamente neles e em suas unidades acadêmicas a partir de planos de melhoria que os permitiram aceder aos tais níveis mínimos de qualidade. Isso abre um debate conceitual sobre a possibilidade de incluir funções formativas em processos de avaliação de controle. Há enfoques que se posicionam favoravelmente a estes aspectos (LEMAITRE, 2011) e aqueles que os invalidam (DIAS SOBRINHO, 2010). Estes últimos posicionamentos entendem que estas tipologias de avaliação se definem por duas finalidades, e uma avaliação de controle invalidaria um processo autônomo realmente formativo.

Ao analisar os modelos de cursos de graduação, os critérios têm em conta o Contexto Institucional, a Formação e Plano de Estudos, o Corpo Acadêmico, os Estudantes e Graduados, o Profissional de Apoio, a Infraestrutura etc. Adicionalmente, apresentam anexos específicos para os planos de estudos que incluem conteúdos curriculares básicos, carga horária mínima

por curso e por área curricular, critérios de intensidade de carga prática e das áreas curriculares.

Nesse sentido, o maior desenvolvimento dos critérios de avaliação centra-se basicamente no plano de estudos, em sua organização curricular por áreas, sua intensidade e a distribuição das horas de formação prática. Dos demais âmbitos, indica-se a necessidade de articulação social e institucional, e das formalidades da gestão institucional; aspectos muito gerais do corpo acadêmico; necessidades de seguimento de estudantes e graduados e da existência de normativas adequadas com relação aos estudantes; aspectos gerais sobre infraestrutura e profissionais de apoio. A avaliação focaliza no programa docente, e é residual o papel nos modelos que têm outras funções, a investigação e a extensão, onde aparece tangencialmente apenas o relacionado com o perfil acadêmico e com aspectos institucionais. É importante mencionar que a avaliação da investigação foi mais importante nos primeiros modelos como, por exemplo, em Engenharia ou em Psicologia (dois cursos com perfil profissional e com grande quantidade de estudantes).

Analisando os tipos de indicadores, em geral são dimensões muito abertas e qualitativas. As exceções são os anexos ao plano de estudos. Eles especificam uma quantidade de conteúdos mínimos por área curricular, e uma intensidade destas áreas e das atividades práticas, sejam nos mesmos espaços curriculares ou nas práticas profissionais. Determina-se também a intensidade de acordo com o momento do curso em que se encontram. Logo, na avaliação da construção dos modelos dos cursos de graduação podem-se ressaltar três aspectos: o primeiro é que certos indicadores de investigação que se encontravam nos primeiros modelos tenham começado a remover-se ou incluir-se em indicadores mais amplos, como os institucionais ou os de perfil acadêmico; pelo que se vê, uma transição de um critério ideal a outro real, ao preocupar-se em tamanha dimensão; o segundo aspecto é a capacidade de conseguir acordos disciplinares efetivos sobre a construção de modelos, e suas consequências para o desenho dos planos de estudos e da prática docente. Segundo Becher e Trowler (2000), há certos grupos disciplinares que apresentam mais consensos com relação ao que se deve ensinar e investigar, como as ciências exatas, e outros que apresentam mais divergências. Pelo visto, no curso de Psicologia – primeiro curso acreditado da área de ciências sociais –, por exemplo, convieram-se uns modelos para o plano de estudos de apresentavam uma variedade de perspectivas sobre a psicologia; o terceiro é que originalmente pode ser positivo pode derivar em grande quantidade de conteúdo teórico mínimo, somando a necessidade consciente de formação prática. Em alguns casos, pode ter consequências de pouca profundidade devido à diversidade da formação (basicamente em cursos de pouca tradição ou novas instruções, ou em cursos em que o que prevalece seja um olhar específico – por exemplo, a escola lacaniana). Este último

aspecto pode ser um indicador pelo qual os cursos avaliados se adaptam aos modelos para resguardar sua capacidade de definir o currículo em um sistema que não lhe deixa muito espaço para inovar. Sobre isto, parece conveniente mencionar que o estabelecimento de modelos relativamente detalhados pode implicar na possibilidade de processos de formação acadêmico-profissional de caráter inovador. Quer dizer, marca uma tendência que tenha somente uma modalidade de formação para um curso, e não diversas, já que deveriam desenhar-se e apartar o desenho e os conteúdos curriculares ao cumprimento dos modelos estabelecidos, para assegurar sua acreditação.

Isto gera uma terceira observação. Parece que existe, aqui, uma participação dos padrões que não é meramente disciplinar, mas técnica-normativa. Ou seja, a continuidade dos critérios de modelos está dada pela continuidade de um agente realmente decisório no processo – a CONEAU. É possível intuir que a maioria das dimensões dos modelos que são próximos aos demais cursos é própria do ponto de vista da CONEAU e são associados a questões mais relacionadas com a gestão acadêmica: tipo de direção, articulação entre espaços curriculares, seguimento de estudantes etc. Porém, nas resoluções, é levado em conta também o plano de melhoria, aspecto que não existe nos modelos. Portanto, enfoca-se mais no plano disciplinar que em um mais geral, sobre a capacidade de gestão do programa, o que distancia o juízo final da opinião dos que criaram os modelos e dos pares avaliativos. Ou seja, em termos de Mac Donnald (SIMONS, 1999), de um modelo de avaliação autocrática (pares) – democrático (acadêmicos que construíram padrõesmodelos) que se assume no desenho do processo, se passa a um processo baseado em um modelo burocrático (a agência é quem controla o juízo final).

Em resumo, entende-se que um aprofundamento das investigações sobre a acreditação de cursos de graduação na Argentina deveria centrar-se na mudança do perfil disciplinar, a possível dificuldade na criação dos modelos em cursos da área de ciências sociais, sua influência no currículo e sua inovação, e um crescente papel da agência na relação entre acadêmicos, modelos e juízos associados à acreditação. Também é primordial encontrar estratégias e promovê-las mediante processos de avaliação que contribuam com a melhoria dos resultados, tanto em qualidade de aprendizagem como em aumento das taxas de retenção e de graduação.

Dentro de todos os processos de avaliação e acreditação universitária que se encontram sob o “âmbito” da CONEAU, a Avaliação Institucional é o principal processo com finalidade abertamente formativa. O documento orientador mais importante produzido pela CONEAU foi o de “Lineamientos para la Evaluación Institucional”, coordenado pelo Professor Norberto

Fernández Lamarra. Este documento, com grandes orientações gerais sobre como realizar a avaliação, sustenta-se na concepção teórica de que os processos formativos devem ter um momento autônomo, ligados às necessidades próprias de cada instituição. Isto ressalta a capacidade das universidades de selecionar os aspectos principais e as formas próprias de como levar adiante os processos, adequando-os aos seus próprios planos institucionais (DIAS SOBRINHO, 2010).

Como se mencionou anteriormente, a avaliação institucional universitária na Argentina começou a desenvolver-se anteriormente à da sanção da LES de 1995, e à consequente criação da CONEAU, sendo pioneiras as *Universidades Nacionales del Sur*, de Cuyo, e a da *Patagonia Austral*. Com a sanção da LES e a criação da CONEAU, esta se converteu na agência encarregada da tarefa de coordenar a avaliação externa dos processos de avaliação institucional universitária.

Para 1997, já haviam completado sua avaliação institucional as *Universidades Nacionales de San Juan*, do Nordeste e de Luján. A Avaliação Institucional tal como determina o marco normativo da CONEAU – divide-se em duas claras etapas: a autoavaliação e a avaliação externa, precedidas por um acordo para realizar o processo entre a instituição e a CONEAU. A avaliação externa se manifesta em um informe que é enviado à instituição avaliada para o seu conhecimento, e que se complementa com uma resposta com os comentários de seu Reitor.

Ainda que a avaliação institucional (EI) tenha um papel importante nas origens da CONEAU, tratando de combinar processos de avaliação com autonomia institucional, seu auge inicial foi seguido em dois anos seguidos. Isto teve duas consequências: que as instituições não vissem na EI uma prioridade, por um lado, e, por outro, que a CONEAU não a associasse como um agente promotor da qualidade interna com base nos processos de autoavaliação, mas como um agente controlador do sistema mediante processos normativos, em atividades de acreditação ou de autorização institucional.

Uma das funções da CONEAU na EI era a seleção do comitê de pares que realizaria a avaliação externa. Diferentemente das creditações de graduação e de pós-graduação, estes pares não eram disciplinares, mas se caracterizavam por terem um perfil de experiência em cargos de direção e gestão acadêmica. Para cada processo, a seleção se dividia em pares que tiveram experiência em gestão administrativa, docente, de investigação/extensão, e para as universidades nacionais e aquelas privadas que o solicitaram, em questões de administração econômica e financeira. Como foi mencionado em outros trabalhos (Fernández Lamarra, Aiello e Grandoli, 2013), a experiência dos pares selecionados foi diminuindo através do tempo,

deixando de atuar como tais aqueles que tinham sido referentes no campo universitário na década de 1990.

Paralelamente, nas universidades que foram desenvolvendo os seus processos, percebia-se que a ideia de instituição universitária que se evidenciava nos juízos externos era aquela das tradicionais universidades públicas, sem uma adequação ou conhecimento integral das realidades ou projetos institucionais das novas universidades. No entanto a maioria dos autores ressalta a potencialidade dos processos de autoavaliação, tanto para desenvolver um conhecimento pleno sobre a instituição como para orientá-la sobre processos de melhoria.

Contudo muitas universidades consideram a avaliação institucional como outra atividade da CONEAU, do tipo de seguro da qualidade ou de controle, mais que como um processo de busca pela melhora da qualidade. Esta percepção que se tem sobre a avaliação tem um impacto em todo o processo: assim, por exemplo, gerando autoavaliações descritivas ou autocomplacentes, sem as riquezas necessárias para direcionar-se para a melhoria. Outras consequências são que muitas vezes as avaliações externas estão centradas em um modelo, relativamente rígido e preestabelecido, de instituição – muito burocrático e convencional – pouco inovador, e propõem, nos modos de controlar, que cada instituição se adapte a esse modelo.

Diferentemente dos processos de acreditação de graduação, no setor público não se financiam as aplicações das melhoras que se encontram nas sugestões das avaliações institucionais, questão de poderia permitir uma viabilidade sustentável de planos de desenvolvimento e a promoção da avaliação institucional no sistema. É muito clara, nas universidades nacionais, a diferença de gestão e de recursos que têm aquelas unidades acadêmicas que possuem cursos de graduação acreditados – e, portanto, acesso a fundos diferenciais para a implementação de melhorias – das que não possuem esse tipo de cursos.

Mas a avaliação institucional teve certas consequências positivas. Uma é produto da potencialidade da autoavaliação, que se constituiu como um processo dinamizador de sistemas de informação fiáveis dentro das instituições. Isto contribuiu com a melhoria na tomada de decisões, tanto acadêmica como administrativas.

Faz parecer que o diagnóstico é uma atividade que se nota fragmentada da planificação estratégica da instituição, e que não chega às unidades acadêmicas menos centralizadas. Por dentro das instituições se percebe como a suposta garantia da qualidade chega mediante as acreditações de alguns cursos, com fundos orientados a certas recomendações externas, mas não a outras, ou para políticas de melhoria do produto de autoavaliação. Isto é contraditório, pois enquanto a autoavaliação é uma garantia que confirma a autonomia das instituições – estas

que adscrevem no político fortemente a esta concepção – tendem a dar maior significação aos processos de controle estatal, como são os de acreditação.

Nesse contexto, seria necessário repensar a avaliação institucional como atividade para a melhoria. Poderiam avaliar-se todos os cursos, tal como se faz com as disciplinas que se acreditam atualmente? Seria demasiado e burocrático o trabalho, e poderia ser contraditório com o conceito de autonomia institucional. Uma alternativa seria, por exemplo, promover sistemas internos de qualidade desde dentro das instituições; ou seja, transladar com direção ao interno delas os mecanismos de avaliação para a melhoria, promovendo cultura de qualidade, de revisão e avaliação da atividade docente das unidades. O rol da avaliação externa, nesse sentido, seria supervisionar e recomendar as melhorias a estes processos internos de avaliação da qualidade. Parte da dificuldade para isto seria a falta de sistemas e critérios de caráter formativo para a avaliação da docência universitária na Argentina e em outros países da América Latina. Por isso, são importantes os trabalhos que estão em execução pela *Red Iberoamericana de Investigaciones para la Evaluación de la Docencia (RIIED)* – promovida inicialmente pelo IISUE da UNAM do México, o NIFEDE da UNTREF e a *Universidad de Buenos Aires* – integrada por cerca de quarenta universidades ibero-americanas.

A avaliação e a acreditação universitária na Argentina se encontram em um momento de transição, depois de haver sido instalado a CONEAU e os processos que esta leva adiante. No entanto, independentemente da valorização que se pode fazer de estes processos, há novos desafios para confrontar ao respeito.

Um primeiro desafio está relacionado com os novos desafios das tecnologias digitais aplicadas ao campo social, em geral, e à educação superior, em especial. Muitos sistemas universitários, como o brasileiro, viram uma potencialidade na educação virtual, mas também uma preocupação como instrumento de oferta transnacional de educação superior. Neste sentido, não existe uma preocupação generalizada nas avaliações institucionais a respeito ao rol das tecnologias digitais em educação.

Contudo, algumas instituições solicitaram a incorporação de avaliadores externos ou consultores que permitam emitir um juízo valorativo sobre as unidades acadêmicas de educação virtual (um caso específico é o da primeira avaliação institucional da UNTREF). Para a avaliação vinculada às tecnologias digitais deveriam aperfeiçoar os modelos e critérios a se aplicar, não só enquanto ao tecnológico, mas especialmente em relação aos aspectos pedagógicos e de metodologia didática.

Com relação às creditações de graduação e de pós-graduação, tomam-se em conta as modalidades à distância/virtuais, sobretudo a partir da resolução de n.º 1717/04 do Ministério

da Educação. Esta expõe os alinhamentos para a apresentação, avaliação e acreditação de programas e carreiras sob a modalidade de educação à distância, que combina a certificação institucional dos campos virtuais das universidades com os critérios para a acreditação das carreiras da CONEAU.

Por último, a crescente integração de modalidades, o que em algum momento se denominou “*blended learning*” (AILLO y WILLEM, 2004), expõe que as diferenças entre as modalidades presenciais ou à distância, mediante o uso dos espaços virtuais de comunicação, estão cada vez menos claras e complicam ainda mais a aplicação de critérios de controle.

Outro desafio é a internacionalização da acreditação em base de processos regionais. No marco do MERCOSUR Educativo, e em base a experiência dos sistemas mais desenvolvidos, promoveram-se processos voluntários de acreditação de carreiras de graduação: primeiro o MEXA, de caráter experimental, logo o estabelecimento permanente do ARCUSUR. Este sistema, desenhado a nível regional, mas administrado por cada agência nacional, bonifica uma série de carreiras de graduação com a intenção de que as bonificadas tenham os mesmos reconhecimentos legais em todos os países do MERCOSUR. Mas, a habitação profissional (a diferença da acadêmica), é um dos limites “naturais” nestes processos de avaliação de perfil acadêmico. É complexo tratar de transferi-los a diferentes contextos nacionais, onde a regulação estatal somada a dos corpos de representação profissional se interpõe na dita articulação.

É importante assinalar a posição do Brasil, em especial a desconfiança de sua agência acreditadora de pós-graduação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com relação à qualidade de certos programas de alguns países do MERCOSUR. Por um lado, a dita desconfiança pode se basear na pouca preocupação de alguns sistemas, por dar indícios da qualidade de seus programas de pós-graduação, e pela oportunidade de cobrir a demanda insatisfeita do sistema universitário brasileiro. Mas, também, há que se tomar consciência que um modelo de acreditação de pós-graduação regional pode ser um “guarda-chuva” para a promoção dos sistemas com maior peso, sobre todo o brasileiro e o argentino.

No caso da pós-graduação, um dos novos desafios expõe a nova figura do mestrado profissional, que também deve ser acreditada. No entanto, os critérios de diferenciação entre as normas das pós-graduações acadêmicas e os profissionais se diferenciam basicamente em seu trabalho de graduação final. Este é um aspecto importante, mas não suficiente. Será valorizado este tipo de trabalho final por estudantes e empregadores e, portanto, contribuirá com a sua apresentação e com a finalização dos estudos, um problema generalizado nos mestrados? Como se valorizará a participação do setor profissional ou aplicado, nestes procedimentos?

Modificar-se-ão os modelos que se aplicam nos mestrados acadêmicos para avaliar as de caráter profissional? Modificar-se-ão os critérios para a integração dos comitês de pares, incorporando a especialistas provenientes do campo profissional?

Com relação à acreditação de graduação, vislumbra-se outra série de desafios. Até que ponto o modelo de acreditação de carreiras de interesse público pode-se estender a todas as carreiras de graduação? Esta tendência de ir ampliando o universo de carreiras a dar crédito expõe dois tipos de problemas. Um tem haver com a saturação dos processos dentro da própria CONEAU, cuja principal atividade já recai na acreditação. Quantos expedientes a mais se podem questionar, mediante uma agência que centraliza todo o sistema universitário? Poderá fazer, eficientemente, em tempo, e contará com a informação adequada para realizar os ditos juízos? Paralelamente, poderá o Estado financiar nas universidades públicas os planos de melhora dos resultados das acreditações de todas as áreas disciplinares com a mesma intensidade que o fez de um reduzido número de carreiras? Se não o pode fazer, retornará menos atrativa a acreditação?

Paralelamente, existe outro problema. O modelo de padrões em acordo pelas comunidades acadêmicas pode-se levar adiante, não sem críticas, nas carreiras de disciplinas duras, que sejam puras ou aplicadas. Porém, esses acordos, que estão baseados, em sua maioria, nos conteúdos mínimos dos planos de estudos dos programas, poderão seguir sendo mínimos nas áreas disciplinares brandas, que entre outras coisas, definem-se por ter menor nível de acordos epistemológicos? Isto nos leva a dois problemas que se relacionam: existirá a possibilidade de chegar a acordos? Nas carreiras universitárias, de formação de docentes, parece que não vai ser muito fácil. E se chegam a acordos, estes, serão sobre os conteúdos mínimos ou gerarão conteúdos demasiados? Este parecia contribuir com a ideia de alguns acadêmicos de que os planos de estudos serão muito determinados pelos padrões, restando-lhe as universidades ou as direções acadêmicas de ditas carreiras, espaços para determinar o currículo com caráter inovador.

A maioria das preocupações que perturbam a CONEAU parece consistir em como instrumentalizar os processos de acreditação, desde sua possibilidade operativa, e desde a necessidade de incorporar as comunidades acadêmicas para balancear e compensar os aspectos burocráticos e de controle dos procedimentos. Mas, o sistema está deixando de lado sua preocupação em como a avaliação da qualidade pode gerar autonomicamente, processos formativos de melhora. A CONEAU optou por aumentar o caráter normativo da avaliação institucional, apesar de que a teoria sobre avaliação formativa vai de encontro a esta tendência, solicitando para os processos de avaliação externa, certa informação obrigatória, mais própria

dos processos de acreditação. Por sua vez, parece que o sistema desistiu de promover a avaliação formativa, pois não se evidencia de maneira generalizada a preocupação por esta, nem como se relaciona com processos virtuosos de qualidade, que a vinculem, positivamente, com processos autônomos de avaliação.

Muito menos se percebe a incorporação de certas tendências que começam a se desenvolver no exterior: aquelas relacionadas à implantação de sistemas internos de seguro da qualidade nas instituições universitárias, de departamentos de pesquisa institucional, ou de organismos que reduzam o peso da constatação da qualidade da agência – no caso, a CONEAU – e que a assumam como um desafio interno e de exercício responsável da autonomia das universidades. Nos Estados Unidos, no Canadá e em países europeus, tende-se a processos de *meta-avaliação*, em que a avaliação externa consiste em analisar como as instituições se autoavaliam.

Outro problema adicionado é a qualidade da informação com que se realizam os processos de avaliação. Segue sendo um déficit a necessidade de contar com informação confiável e ágil, tanto para a gestão, como para as avaliações formativas ou de controle nas instituições universitárias argentinas, apesar da preocupação da Secretaria de Políticas Universitárias, das próprias instituições e de grupos acadêmicos, como demonstrou o projeto ALFA-INFOACES, cuja coordenação para os países do MERCOSUR está a cargo do NIFEDE-UNTREF.

Em conclusão, é um desafio para o sistema universitário argentino e seus agentes, universidades, acadêmicos, agências e organismos públicos, discutir, propor e construir propostas que contribuam para melhorar a qualidade dos processos de avaliação e acreditação da qualidade no nível universitário e dos estudos requeridos para ele. Portanto, é fundamental se concentrar não só em sua qualidade intrínseca, como também em sua contribuição ao desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social, assim como a formação de cidadãos com capacidades para construir uma sociedade cada vez mais integrada e justa.

6.2 Avaliação da acreditação da educação superior no Brasil

Brasil tem uma ampla trajetória em matéria de avaliação ou de acreditação de cursos e instituições educativas. Em princípio dos anos 1960 se criou neste país a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), centrada na avaliação e acreditação das pós-graduações, *stricto sensu*, mas que tem, entre tantas coisas, o seguimento da produção

científica ou da cooperação científica internacional.¹¹⁹

Trinta anos depois, em 1993, estabeleceu-se, neste país, a petição das universidades, e de acordo com o próprio Ministério, um Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Com essa experiência no que diz respeito à avaliação e à homologação no entorno da América Latina e do Caribe, tratava-se de valorizar ou, neste caso, afiançar a qualidade dos programas. Mais um exemplo foi o Instituto Nacional de Estudos e Investigações Educacionais (INEP), criado em 1997, que materializou o processo de avaliação nas instituições de ensino superior. Concretamente, o Decreto 3861 de 2001 especifica, entre as funções desse Instituto, a de executar a avaliação das mesmas. Junto a isso, cria-se a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este assume, entre outras competências, a possibilidade de estabelecer diretrizes, critérios e estratégias mais adequadas para empreender os processos de avaliação no ensino superior.

Desde o SINAES, procede-se a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes. Em cada caso poderão ser avaliados os aspectos relacionados com o ensino, com a investigação, com a gestão das instituições, com a atividade docente ou com os recursos e instalações, entre outros¹²⁰. Trata-se, por certo, de um processo de avaliação integral e interrelacionado.

Assim, ainda que na essência, parecem estar cobertas as avaliações de títulos de graduação, de pós-graduação, assim como a avaliação institucional, no entanto, não podemos dizer que se trata de uma Agência, em toda a extensão da palavra, a encarregada de arbitrar os processos de avaliação neste país.

Encontramo-nos diante de um modelo e um sistema educativo que, segundo especificam Luce e Costa (2005, p. 140):

[...] em termos de oferta de vagas, diversidade de cursos, localização das instituições, apoio financeiro aos alunos e financiamento global das instituições públicas e privadas, o sistema brasileiro é o maior da América Latina, com 1391 Instituições de Educação Superior, das quais 1208 são privadas.

O Sistema de Educação Superior no Brasil encontra-se modulado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996 (LDB 9.394/96)¹²¹, *Lei Darcy Ribeiro*. De maneira especial, esta Lei, junto ao Decreto Nº 2026, de 10 de outubro de 1996,

¹¹⁹ Informações detalhadas a esse respeito poderão ser encontradas na Lei Nº 8405/1992 e no Decreto Nº 3542/2000.

¹²⁰ No endereço <<http://www.riaces.net/brasil.html>> há informações detalhadas dos objetivos e funções atribuídas ao SINAES.

¹²¹ 29 O Artigo 43 desta Lei está dedicado à Educação Superior.

apresenta a especificidade dos processos de avaliação e acreditação no ensino superior. Nesse caso, o *Artigo 1* avança os procedimentos de tal processo; nele é apontado que:

O processo de avaliação dos cursos e instituições da educação superior compreenderá os seguintes procedimentos:

- I. Análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas de conhecimento e o tipo ou natureza das instituições de instrução;
- II. Avaliação do desempenho individual das instituições de educação superior, compreendendo todas as modalidades, instrução, investigação e extensão.
- III. Avaliação da educação de graduação, por curso, por meio da análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos.
- IV. Avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento.

Por outra parte, a Lei que estabelece o Plano Nacional da Educação, Lei Nº 10.172, de 2001, expõe em seu articulado que será a Nação a encarregada de instituir o Sistema Nacional de Avaliação. Aponta-se nesse Plano Nacional ao menos cinco metas dirigidas expressamente a um modelo diversificado de sistema de avaliação interna e externa, tanto em setores privados como públicos, e dirigidos às instituições e aos programas. Desses processos de acreditação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) começou a assumir a responsabilidade do que diz respeito à avaliação tanto de cursos de graduação como de pós-graduação; e um órgão superior: a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação exerce a supervisão dos mesmos. Os objetivos da Agência se centram em primeiro lugar em identificar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos, programas, investigações, gestão ou formação; em segundo lugar, em melhorar a qualidade da educação superior; e em terceiro lugar, em promover a responsabilidade social dos IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.

À vista de todas as instituições e organismos citados em torno do ensino superior e a acreditação no Brasil, poderíamos indicar que se trata de um sistema complexo. A avaliação teve distintas nuances e se focou desde distintos interesses políticos e socioeconômicos. No fundo, tenta-se fomentar um sistema de qualidade baseado na transparência das instituições e das equipes de avaliação. Para isso, procura-se cuidar de maneira especial da formação dos mesmos. À vista dos resultados, poderíamos dizer que, neste país, mais que falar de avaliação, estaríamos falando de acreditação no sentido estrito. É possível afirmar que, no Brasil, prevalece por cima da avaliação um modelo de acreditação.

Cabe destacar, desde nosso ponto de vista, o caráter internacional que subjaz nos processos de acreditação. Especialmente centrado no sentido universal da educação e da formação, assim como no reconhecimento da mobilidade dos docentes e estudantes, como um

dos fatores essenciais. Em outra ordem de coisas, como podemos verificar na seguinte tabela, a composição que deve ter a Comissão de cada Agência é variável quanto ao número, mas é algo mais homogêneo quanto ao período de gestão e de reeleição da mesma. Esta é a seguinte:

Tabela 10 – Agência de Acreditação na Argentina, no Brasil e no Chile.

PAÍS	ORGANISMO	COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO.
ARGENTINA	CONEAU	12 membros. Estão em suas funções durante 4 anos com um sistema de
BRASIL	INEP SINAES	15 membros.
CHILE	CNA	13 membros.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da CONEAU disponível em: <<http://www.coneau.edu.ar>>, INEP Disponível em: <<http://www.capes.gob.br>> e <<http://www.inep.gob.br>> e CNA Disponível em: <<https://www.cnachile.cl>>. Acesso em: 17 set. 2015.

Em geral, esses processos de acreditação das Agências devem chegar, por um lado a unificar critérios, por outro, a conseguir uma maior homogeneidade entre os mesmos e, finalmente, conseguir que aquelas instituições, programas ou pessoas que não reúnam os requisitos mínimos, não obtenham via livre nesse processo. Em todo caso, será oportuno arbitrar um sistema que, com a rigurosidade necessária, ofereça novas oportunidades e lhes permita participar – depois que superados os trâmites –, em uma nova acreditação ou avaliação. Com tudo isso, entram as funções que se especificam para cada Agência de Avaliação, sobressaem-se as seguintes:

Tabela 11

PAÍS	MINISTÉRIO AO QUAL PERTENCE	FUNÇÕES	PÁGINA WEB
ARGENTINA CONEAU	Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia.	• Avaliação institucional. • Acreditação de instituições, • Acreditação de cursos de graduação y pós-graduação.	http://www.coneau.edu.ar

BRASIL CONAES CAPES	Ministério da Educação	• Avaliação institucional.	http://www.capes.gov.br
		• Avaliação do	http://www.inep.gov.br
		professorado.	http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes
		• Acreditação de	

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo deste estudo, temos comprovado que existe distinto tratamento sobre os processos de acreditação. Em uns países, sugere-se a existência de etapas obrigatórias, e para outros, só é optativa. No entanto, todos buscam, em outra alternativa, o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas e um maior nível de rendimento acadêmico. Comparando os dados, podemos apontar que enquanto que na Espanha está sendo realizado um processo de avaliação em torno dos cursos e titulações, em países como o Brasil, prevalece, por cima da avaliação, um modelo de acreditação.

Como sabemos, foi formalizada uma primeira fase da avaliação dos estudos de pós-graduação na América Latina e no Caribe; uma proposta que tem como objetivo principal a realização de um estudo comparativo sobre os processos e sistemas de avaliação que estão sendo desenvolvidos em outros países. Desde esta perspectiva, reconhece-se, por um lado, a diversidade existente e, por outro lado, a oportunidade para elevar propostas justas e equilibradas de critérios para a autorização de programas de pós-graduação.

Os processos de avaliação e acreditação são questões globais que afetam o sistema de ensino superior que se constrói em qualquer país. Para tanto, deve existir coerência entre os programas, a formação e as saídas profissionais de cada entorno social. Trata-se de possibilitar novas relações entre a Universidade, a sociedade que a envolve e o Estado. De uma boa sintonia entre todos, conquistar-se-ão sistemas de maior qualidade para o ensino. O Brasil tem uma ampla trajetória em matéria de avaliação ou de acreditação de cursos e instituições educativas. Em princípio dos anos 1960 se criou neste país a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), centrada na avaliação e acreditação das pós-graduações, *stricto sensu*, mas que tem, entre tantas coisas, o seguimento da produção científica ou da cooperação científica internacional.

Trinta anos depois, em 1993, estabeleceu-se, no Brasil a petição das universidades e, de acordo com o próprio Ministério, um Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Com essa experiência no que diz respeito à avaliação e homologação no entorno da América Latina e do Caribe, tratava-se de valorizar ou, neste caso, afiançar a qualidade dos programas. Mais um exemplo foi o Instituto Nacional de Estudos e Investigações

Educacionais (INEP), criado em 1997, que materializou o processo de avaliação nas instituições de ensino superior. Concretamente, o Decreto 3861 de 2001 especifica, entre as funções desse Instituto, a de executar a avaliação das mesmas. Junto a isso, cria-se a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este assume, entre outras competências, a possibilidade de estabelecer diretrizes, critérios e estratégias mais adequadas para empreender os processos de avaliação no ensino superior.

Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)** é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

Ele possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, Enade, Avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Inep.

As informações obtidas com o Sinaes são utilizadas pelas IES, para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais, para orientar políticas públicas; e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

A avaliação institucional tem os seus princípios e procedimentos gerais estabelecidos nos arts. 2º e 3º da Lei do Sinaes, transcritos a seguir:

Art. 2º – O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as específicasidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

A avaliação institucional deve concluir por um Conceito Institucional (CI), numa escala de 1 a 5, sendo 1 e 2 insatisfatórios e os conceitos 3 (Satisfatório), 4 (Bom) e 5 (Excelente). O “respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos” vem sendo desprezado pelo MEC desde a implantação do Sinaes. Os instrumentos de avaliação institucional e de cursos ignoram totalmente as diferenças fundamentais e legais entre faculdade, centro universitário e universidade e os respectivos projetos pedagógico-institucionais. O atual instrumento de avaliação institucional, em fase de implantação, trouxe alguns avanços, mas o instrumento de avaliação de cursos desconhece o “respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos”. Prevalece nas avaliações o modelo de universidade como padrão de qualidade, uma falsa premissa que não condiz com a Constituição e a Lei. Um exemplo prático é o confronto entre o instrumento de avaliação

institucional e o de avaliação de cursos de graduação, aprovados pela Conaes e criados e implantados pelo Inep. O instrumento de avaliação institucional para Faculdade¹²², ao analisar a composição e o regime de trabalho do corpo docente, exige o seguinte, atendendo plenamente ao tipo de organização acadêmica:

- Titulação do corpo docente – No mínimo docentes com formação em pós-graduação lato sensu (especialização). Corretamente, não há exigência de mestres ou doutores.

- Regime de trabalho – Não há exigência de Tempo Integral (TI) ou Tempo Parcial (TP), respeitando a identidade institucional. Já o instrumento de avaliação de cursos de graduação¹²³ de uma Faculdade exige a seguinte titulação e regime de trabalho do corpo docente, próprio de universidade, como se verifica nos quadros a seguir:

Tabela 12 – Titulação docente:

Indicador	Conceito	Critério de análise
2.7. Titulação do corpo docente do curso	1	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação stricto sensu é menor que 15%.
	2	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação stricto sensu é maior ou igual a 15% e menor que 30%.
	3	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação stricto sensu é maior ou igual a 30% e menor que 50%.
	4	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação stricto sensu é maior ou igual a 50% e menor que 75%.
	5	Quando o percentual dos docentes do curso com titulação obtida em programas de pós-graduação stricto sensu é maior ou igual a 75%.

Fonte: INEP, 2014.

Tabela 13 – Titulação docente (doutores)

Indicador	Conceito	Critério de análise
2.8. Titulação do corpo docente do curso – percentual de doutores	1	Quando não há doutores do curso.
	2	Quando o percentual de doutores do curso é menor ou igual a 10%.
	3	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 10% e menor ou igual a 20%.
	4	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 20% e menor ou igual a 35%.
	5	Quando o percentual de doutores do curso é maior que 35%.

Fonte: INEP, 2014.

¹²² BRASIL. INEP. *Instrumento de Avaliação Institucional Externa* – Subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica (presencial). Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/

avaliacao_institucional/instrumentos/2014/instrumento_institucional.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014.

¹²³ BRASIL. INEP. *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância*. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/

avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_maio_12.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2014

6.3 Avaliação da acreditação da educação superior no Chile

A respeito dos referentes teóricos da acreditação da educação superior no Chile, segundo Lemaitre (2007), o sistema de seguro da qualidade persegue três propósitos identificáveis: controle de qualidade, garantia de qualidade e melhoramento permanente. Ditos propósitos são complementários entre si.

O controle de qualidade se refere à responsabilidade dos governos de assegurar que a provisão de educação superior cumpra com exigências mínimas de qualidade. Surge como resposta as profundas trocas estruturais experimentadas por sistemas de educação superior em todo o mundo, tais como o crescimento no número e/ou diversidade da diversificação da oferta educacional; a necessidade de introduzir mecanismos de proteção aos usuários. Em geral, os mecanismos de controle de qualidade podem ser de caráter obrigatório e podem corresponder, por uma parte, à aprovação ou licenciamento, referido à autorização inicial, para a operação das instituições ou seus programas; e por outra, à acreditação, que certifica que cumpre-se com os padrões mínimos definidos pelas instâncias pertinentes (MILLIKEN e COLOHAN, 2004; VAN VUGHT e WESTERHEIDEN, 1994).

A garantia da qualidade consiste em um processo de avaliação que conduz a uma decisão formal de aceitação, rechaço, em alguns casos, descondicionalidade a respeito da graduação em que uma instituição programa satisfaça as exigências expostas (STEPHENSON, 2004; VAN VUGHT e WESTERHEIDEN, 1994). Todo ele se refere ao regime de acreditação. O foco é compreensivo, dado que examina a missão, os recursos e os procedimentos com os quais conta uma instituição. O objetivo principal é a provisão de informação confiável acerca da graduação em que as instituições ou seus programas cumprem com o que oferecem e satisfazem as expectativas associadas a um determinado grupo de referência, seja este disciplinado, profissional ou trabalhista. A acreditação institucional e de programas é executado através de distintas instâncias, incluindo a autoavaliação ou avaliação interna e a avaliação externa. Pode ser obrigatória ou voluntária e tem uma vigência limitada no tempo, definida formalmente pela agência responsável, que pode ser estatal ou provada.

O melhoramento permanente se executa através da auditoria acadêmica (*qualityaudit*), em que o foco de atenção está posto nas políticas e mecanismos institucionais destinados a velar pela qualidade da instituição, suas funções e programas. A auditoria está centrada no melhoramento contínuo, pelo qual a responsabilidade da qualidade recai na capacidade das IES para desenvolver e aplicar políticas e mecanismos adequados de autorregulamentação. A auditoria pode ser voluntária ou obrigatória.

No caso chileno, a implantação do regime de acreditação, apesar de ser legalmente voluntário, com exceção dos cursos de medicina e pedagogia, na prática tem incentivado as IES a autoavaliar-se e logo acreditar-se, para que, desse modo, possam alcançar a fundos públicos concursáveis, orientados a fortalecer o desenvolvimento institucional e a fundos destinados a financiar programas de auxílio estudantil. A este regime estão submetidas tanto as instituições públicas como as privadas (LEMAITRE, 2007). Considerando os antecedentes esboçados, a presente investigação tem como propósito caracterizar o desenvolvimento do sistema de seguro da qualidade existente no Chile e as implicações que este tem tido no âmbito de instituições, cursos e programas de pós-graduação, pondo em manifesto suas realizações, limitações e os desafios que enfrenta. A partir da experiência chilena se tiram uma série de recomendações para a implantação de um sistema de seguro da qualidade na região andina.

O sistema chileno de educação superior reformou-se drasticamente com a legislação dos anos 1980 e 1981, quando passou de estar confirmado por oito universidades financiadas pelo Estado (duas públicas, de caráter nacional e seis privadas) a um sistema diversificado com quatro tipos de instituições: universidades, institutos profissionais (OPS), centros de formação técnica (CFTS) e estabelecimentos de educação superior das forças armadas e de ordem. Com relação a sua missão, à concessão de graduação (bacharel, licenciado, mestre e doutores) é um privilégio reservado às universidades, assim como a concessão de títulos profissionais que requeiram uma graduação acadêmica prévia. Os *IPSs* só podem conceder títulos profissionais que não requeiram uma graduação acadêmica prévia. Finalmente, os *CFTSs* podem conceder nada mais que títulos técnicos (ESPINOZA et al., 2006).

Entre as universidades, podem-se distinguir aquelas que recebem financiamento direto do Estado (que se agrupam no Conselho de Reitores das Universidades Chilenas, Cruch) e aquelas que se auto financiam. Entre as primeiras, há entidades estatais e privadas que existiam antes da reforma de 1981.

Quando a Concertação assume o governo em 1990, herda um sistema educacional transformado pelo autoritarismo, onde se limitava a ingerência do Estado, privilegiava-se a regulação pelo mercado e se incentivava a iniciativa privada. O espírito destas reformas ficou refletido na Lei Orgânica Constitucional de Educação (LOCE), que promulgado o último dia do governo militar, delimitou tanto o funcionamento desta área e, dado seu estatuto legal, as possibilidades de transformação da mesma. Apesar das limitações entregues por um marco legal herdado, os governos democráticos lhe deram considerável importância à educação, o que pode Estado, Governo, Gestão Pública Miguel A. López / Ulises Vilches / Nicolás Miranda 43 se ver refletido nos programas implementados e no aumento do pressuposto, destinado a esta área

(ÁGUILA, 2010; VALENZUELA, LABARRERA, RODRÍGUEZ, 2008; DONOSO, 2005; COX, 2003).

Enquanto as primeiras políticas levadas a cabo pela Concertação foram o Programa de Escolas Focalizadas (P-900), o Programa Piloto de Escolas Rurais, o Programa de Melhoramento da Qualidade e Equidade (MECE), (DONOSO, 2005:114), buscou-se melhorar a relação com o professorado, grêmio afetado profundamente pelas transformações do autoritarismo.

Em 1991, criou-se o Estatuto Docente como uma forma de melhorar as condições trabalhistas dos professores. Cox (2003) sustenta que na primeira década do governo da Concertação se implantaram dez programas, que se agrupam em cobertura universal, cobertura focalizada, entre docentes e a informática. A cobertura universal focou nos escolares e o compõem MECE-Básica e MECE-Média. A cobertura focalizada corresponde aos Programas das 900 escolas (P-900), o Programa Educacional Rural, o Programa Montegrande e o Programa Liceu Para Todos.

Três foram os programas orientados aos docentes: o Programa de Fortalecimento da Formação Inicial Docente, o Programa de Aperfeiçoamento Fundamental de Docentes para a Implementação da Reforma Curricular, e por último, o Programa de Estágios Docentes ao Estrangeiro. No que se diz respeito à informática, “Enlaces” foi o programa encarregado de aproximar a tecnologia da informação e as comunicações aos distintos colégios do país. Por outro lado, incorpora-se em 1993 a modalidade de financiamento compartilhado, o que possibilita a cobrança de uma cota mensal aos pais e apoderados nos estabelecimentos que recebem notas fiscais (KREMERMAN, 2007; DONOSO, 2005; ÁGUILA, 2010).

Durante a segunda década da Concertação no governo, seguiu-se avançando em cobertura e por ele que se promulgam os doze anos de “Escolaridade Obrigatória” e a Lei de subvenção Preferencial, a qual entrega recursos aos colégios particulares subvencionados em função da situação socioeconômica de seus alunos.

Enquanto à Educação Superior, em 1990, ao beiral da Lei Orgânica Constitucional de Ensino, cria-se o conselho Superior de Educação como a instituição encarregada de avaliar e licenciar Universidades e Institutos de Formação, O Discurso de Política Pública Presidencial: Os casos de saúde e educação, durante os governos da Concertação 44, Revista Chilena de Administración Pública Técnico/Profissional. Assim mesmo, em 1994, em busca de facilitar o ingresso de alunos de escassos recursos à Educação Superior, cria-se o Fundo Solidário de Crédito Universitário, o qual consiste em um sistema subsidiado de crédito, com baixos interesses (2% anual) e com amplas facilidades de devolução (prazo de 12 anos, caso a pessoa

se encontre com trabalho).

Contudo, o feito de que este sistema de endividamento estivesse orientado unicamente para os alunos matriculados nas universidades, que integram o Conselho de Reitores das Universidades Chilenas (CRUCH), derivou na necessidade de se buscar uma alternativa para os alunos matriculados nas universidades privadas e instituições profissionais, que para o ano 1990, alcançavam em conjunto 120 novas instituições (OCDE, 2009). Em 1997, apontando ao mesmo setor educacional, cria-se o Programa Melhoramento da Equidade e a Qualidade (MECESUP), com o objetivo de fortalecer as instituições em educação de graduação e pós-graduação e em tecnologia, assegurando a qualidade e aperfeiçoar a estrutura reguladora e as organizações que coordenam o sistema (OCDE, 2009). Seguindo a mesma linha, introduz-se um sistema nacional de garantia de qualidade mediante processos de acreditação aos que têm que submeter-se, de forma voluntária, as instituições para assim poder receber certos tipos de ajuda financeira estatal, assim como transmitir determinados programas de estudo.

Para o ano 2005, em busca de facilitar o ingresso de alunos em universidades privadas e institutos profissionais, que como se mencionou, não tinham acesso ao Fundo Solidário de Crédito Universitário, estabelece-se um novo tipo de crédito universitário, o Crédito com Aval do Estado (CAE). Este se gerencia em conjunto com bancos privados, está aberto a todos, sem discriminação alguma, enquanto a instituição a que pertence, e o Estado assume como aval dos estudantes que solicitem crédito para financiar seus estudos (OCDE, 2009). Como a educação foi vista pela Concertação como um dos principais desafios (ÁGUILA, 2010; VALENZUELA, LABARRERA, RODRÍGUEZ, 2008; DONOSO, 2005; COX, 2003), se apresentou de maneira constante na agenda dos 20 anos de governo. No entanto, mais para frente dos avanços em cobertura, a estagnação dos resultados da qualidade e equidade do sistema educacional, durante uma década era indiscutível (CISTERNA, 2007; DONOSO, 2004; MELLA, 2003).

Em 2006 os estudantes conseguem canalizar o descontentamento, principalmente dos colégios municipais – os mais afetados –, o qual desembocou em uma greve nacional da educação pública secundária, no ano 2006 (a chamada *Revolución Pingüina*). O resultado desta mobilização, pondo junto em questionamento a capacidade do governo de manejar esta situação, foi o de potenciar na agenda pública a discussão da educação.

O governo respondeu com a criação de um organismo extra institucional, denominado “Conselho Assessor Presidencial sobre Educação”, integrado por distintos atores do sistema educativo, o qual pouco depois foi perdendo legitimidade, dado que as propostas não apontavam a uma transformação estrutural do sistema pretendida pelos estudantes.

Finalmente, como produto da comissão, promulga-se no ano 2009 a Lei Geral de Educação (LGE), em substituição da normativa originada no governo militar, tendo como conteúdo os mesmo eixos centrais: dando ênfase em assegurar a qualidade da educação, mediante a criação da Agência de Qualidade e a Superintendência de Educação, apontando para “objetivos de qualidade e equidade dos contextos e resultados de aprendizagem do sistema escolar” (COX, 2003, p. 19) e a fiscalização da gestão educativa (Lei 20.370). Ambas as instituições alcançaram sortear o processo legislativo, com êxito, recém ano 2011, para alcançar sua próxima materialização.

Tal como ocorreu em outras sociedades e sistemas educativos, o Chile experimentou uma reforma radical no sistema de educação superior, no começo da década de oitenta, que teve sua origem numa política de liberação, que culminou em um conjunto de corpos legais, promulgados pelo governo militar. Em rigor, a reforma que se praticou ao sistema terciário modificou a estrutura da semana, sua coordenação e os mecanismos de financiamento. Passou de um sistema fundado em função de controle do estado a um sistema de livre mercado.

As trocas promovidas no começo dos anos 1980 reforçaram-se mediante um sistema que incentivou o autofinanciamento institucional, incluindo a cobrança de tarifas e matrículas, e a criação de um sistema de créditos e bolsas de estudo. Os aspectos antes mencionados certamente tiveram um impacto direto no acesso ao sistema terciário, assim como na permanência no mesmo, questão que pretende esclarecer a presente pesquisa. Mais além dos juízos que se podem fazer sobre o caráter das reformas. É irrefutável que o Chile, atualmente, conta com um sistema massivo e diversificado, que foi incrementando sua cobertura e oportunidades de acesso, em distintos níveis socioeconômicos.

Mas o acesso ao sistema terciário não está unicamente condicionado por fatores de ordem econômica. Em efeito, Crossland (1976) sustenta que, em termos gerais, o acesso ao sistema de educação superior está limitado por condicionantes econômicos, sociais e culturais, incluindo: carência de recursos financeiros (discriminação socioeconômica); excessiva distância entre o lar dos jovens e os centros de educação superior; discriminação por sexo; inadequada preparação acadêmica por parte das escolas primárias e secundárias; preconceitos contra certas minorias étnicas, religiosas ou políticas; exames de ingresso padronizados, culturalmente preconceituosos; falta de capacitação física, mas não mental, que inibe a mobilidade e discriminação por idade.

Certamente um efeito combinado de uma maior demanda por educação superior, uma maior oferta e diversificação, e o incremento dos ingressos dos lares ou de sua capacidade de endividamento podem ser as razões pelas quais se podem explicar o crescimento da educação

superior. Nesta matéria, um tema clássico tem sido estudar a função que joga a educação nos padrões de mobilidade socioeconômica que têm as sociedades, grupos sociais e indivíduos (uma boa síntese pode encontrar-se em GOLDTHORPE, 2003 e ALDRIDGE, 2001). Para um lar de escassos recursos, o feito de “colocar” um de seus integrantes no sistema de educação terciário constitui um bom *proxy* para alcançar o que se conhece como mobilidade Inter geracional, neste caso, ascendente.

No entanto, os estudos disponíveis mostram que o acesso à educação superior, ainda está primordialmente condicionada pela origem socioeconômica dos jovens (ESPINOZA, 2002; ESPINOZA, 2008; ESPINOZA & GONZÁLES, 2007; DONOSO & CANCINO, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os anos de 2000 e 2012, confluem na América do Sul (particularmente na Argentina, no Brasil e no Chile) governos de visões políticas progressistas, em que a concepção da democracia supera a mais clássica visão procedimental e considera que um sistema desse tipo deva compreender uma cidadania baseada em direitos, apoiada em amplas possibilidades de participação e garantindo não somente igualdade de oportunidades, mas também, níveis básicos de igualdade de resultados. Depois de mais de uma década de predomínio neoliberal, verifica-se a existência de um legado que, em todos os casos, marcou profundamente – e de maneira negativa – nossas sociedades, e ainda condiciona as atuações dos diferentes governos para recriar os sistemas de proteção social.

Uma parte da resposta a esta situação se vincula diretamente com a necessidade de um Estado forte – não necessariamente grande, nem tampouco autoritário, já que é uma questão de capacidades mais que de tamanho – que tenha poder de intervenção e o exerça criteriosamente, assumindo as formas que a história, a economia, a sociedade e as características necessárias a cada país. Reconhecer o papel de um Estado não implica, necessariamente, aceitar como bom o seu funcionamento atual. Pelo contrário, existe acordo a respeito da urgente necessidade de começar ou aprofundar sua reformulação, uma tarefa que ainda necessita de uma discussão mais profunda na chave progressista.

A respeito do financiamento dos sistemas de educação superior, os três países se esforçam para melhorar seus recursos, tanto para a oferta como para a demanda. Durante o período 2000-2012, o gasto público para a educação em todos os seus níveis aumentou de 4,6% para 5,1% na Argentina, de 3,8% para 5,9% no Brasil e de 3,8% para 4,3% no Chile; e, especificamente, para a educação superior o incremento foi de 0,98% nos três países como média do PIB.

Em relação aos sistemas de garantia da qualidade, embora esses sistemas tenham começado a estruturar-se nos últimos trinta anos, é a partir da criação das respectivas agências nacionais de qualidade que se notaram os avanços mais significativos. Dentro desses compromissos destaca-se, no âmbito nacional, sua consolidação como agências com alto nível de independência a respeito de seus ministérios de educação e a obtenção de uma maior credibilidade dentro de seu próprio sistema nacional de educação superior. E, em relação ao campo internacional, realizar intercâmbios de informação acerca das melhores práticas, inovar em enfoques e instrumentos de avaliação e financiar o caminho até o reconhecimento de programas acreditados que permitam facilitar a convalidação das titulações acadêmicas no

marco de seus respectivos entornos internacionais. Tudo isso no contexto contemporâneo de mobilidade internacional, homologação de títulos e reconhecimento de períodos de estudo em outros países.

Esta tese representa um esforço de compreender a evolução da educação superior na Argentina, no Brasil e no Chile entre os anos 2000 e 2012. Para atingirmos os objetivos propostos, julgamos necessário, inicialmente, realizar uma ampla pesquisa nas fontes bibliográficas sobre o que de mais atual havia sobre o tema. Realizamos entrevistas com a Diretora de Relações Internacionais da CONEAU, departamento MERCOSUL em Buenos Aires; entrevistas com o diretor da Comissão Nacional de Acreditação (CNA) do Ministério de Educação do Chile; visitamos a Comissão para América Latina e o Caribe (CEPAL)¹²⁴ em busca de dados mais atuais sobre a educação superior na região, além de diversos contatos com Paulo Corbucci e Marcio Bruno Ribeiro, ambos pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Brasil. Foram também entrevistados os economistas Aldo Ferrer, Osvaldo Sunkel e Gonzalo Martner, na Argentina e no Chile, respectivamente.

Quanto à estrutura da tese, esta se divide em cinco capítulos mais esta conclusão e um anexo, conforme relatamos a seguir. Em primeiro lugar, uma introdução geral sobre o contexto mundial e regional da Educação Superior; em segundo, uma elaboração do marco teórico dividido em quatro aspectos fundamentais: sobre o Estado, tendo particularmente a visão de Pierre Bourdieu, Ernesto Laclau e a relação entre estes com Antonio Gramsci; sobre a qualidade da educação superior; sobre os *rankings* universitários; em terceiro, análise do papel do Banco Mundial, da UNESCO e do MERCOSUL em relação à qualidade da Educação Superior e, particularmente, nos três países; em quarto lugar, uma exposição das grandes linhas legais da Educação Superior e as opções de políticas públicas nesta área, na Argentina, no Brasil e no Chile, entre os anos 2000 e 2012; em quinto, uma apresentação de como Argentina, Brasil e Chile avaliam a Educação Superior por meio da Acreditação como instrumento da qualidade da Educação Superior.

Consideramos como relevante a articulação entre as visões teóricas que foram formuladas para lidar com a educação superior. No caso desta tese, analisamos principalmente o modelo liberal, neo-liberal para a educação superior e a teoria crítica inspirada em Pierre Bourdieu, Ernesto Laclau e Antonio Gramsci, com os quais nos identificamos. Não há muita produção acadêmica que relacione a qualidade da educação superior e acreditação da educação superior nos três países estudados conjuntamente.

¹²⁴ Disponível em: <<http://procondel.sudene.gov.br/NoticiaDetalhes.aspx?id=1065>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

Apresentamos também, no anexo da tese, os principais indicadores de gestão, infraestrutura e da trajetória do gasto público nos três países estudados entre os anos 2000 e 2012, evidenciando um aumento muito considerável no número de acesso, no financiamento e na criação de distintos organismos dos governos da Argentina, do Brasil e do Chile, mostrando avanços na medição da qualidade nos países analisados.

A seguir, detalharemos brevemente os pontos centrais focados em cada capítulo.

No capítulo primeiro, tratamos das principais tensões e desafios que a globalização impõe a educação superior no mundo e particularmente na Argentina, no Brasil e no Chile num complexo cenário internacional, onde a sociedade toda avalia mecanismos de assegurar a qualidade nos mais diversos aspectos: econômicos, empresariais, governamentais, tecnológicos etc. A educação superior neste cenário de globalização é tensionada em dois aspectos fundamentais: a) formar pessoas nas mais diversas áreas do conhecimento e na dimensão ética pessoal e social, criadoras de valor no desenvolvimento democrático e da cooperação; b) pessoas formadas para assumir funções na economia de mercado, onde o fim último é obter o máximo de lucro, motivada pela dinâmica da competitividade nas relações sociais. Consideramos o primeiro aspecto como essencial, porque o outro é representante de uma visão limitante e mercantilizada da educação superior.

No capítulo segundo, tratamos do marco teórico da Tese, em quatro vias de análise: sobre o Estado; sobre a qualidade na educação superior; sobre a acreditação da educação superior e sobre os *rankings* universitários. Sobre a concepção teórica do Estado, escolhemos Pierre Bourdieu e Ernesto Laclau porque acreditamos que são os autores que mais podem dar aporte a uma visão teórica crítica, com a qual nos identificamos. A razão do Estado moderno, que Bourdieu busca mostrar, associa-se ao trânsito para uma centralização do poder em um único campo social, com uma multiplicidade de agentes. Bourdieu concebe o Estado como “campo”, como espaço de lutas e disputas, e o Estado acumula todos os chamados capitais (de força física, de força econômica, de força cultural e, em suma, de força simbólica). O reconhecimento da coerção simbólica é concentrado em todas essas formas de capital. Os conceitos de “habitus”, “campos sociais” e “capital cultural”, para atualizar o que entendemos por Estado, quer dizer, o Estado se constrói em disputas pela hegemonia, usando a palavra de Gramsci, que considera a “hegemonia” como a forma de dominação social e a define como a forma em que a classe dominante exerce controle social a partir da economia e da política. Todavia, para Gramsci, o controle social se exerce a partir da cultura. Consideramos muito importante o aporte teórico de Laclau ao pensamento sociológico e de ciência política pela argumentação teórica que constrói do conceito “populismo”, na forma como ele se origina e

desenvolve, como se explicou no referido capítulo. Qual é a relação entre Estado e agentes econômicos, sociais, culturais (e religiosos) entre políticos e burocratas, entre cidadãos e governo? De acordo com os fundamentos teóricos expostos, podemos responder que o papel do Estado não é apenas coercitivo, mas sim, e sobretudo, de garantir o desenvolvimento das pessoas.

A intervenção do Estado é positiva quando é benéfica, quer dizer, provedora de bens públicos. Obviamente, o modelo de Estado está relacionado ao modelo de economia que este adote e o modelo de educação que o Estado adote terá relação com o tipo de cidadão que se forma. Assim, Bourdieu, Gramsci e Laclau, entre muitos outros aspectos, consideram elementos teóricos marxistas desde uma perspectiva crítica: as desigualdades, as injustiças não respondem a uma ordem natural, mas sim a uma visão filosófica e política centrada em uma visão economicista e instrumental da pessoa. E mais: como as desigualdades e as injustiças permanecem nos mais elementares índices de qualidade humana na América Latina, e na Argentina, no Brasil e no Chile e diminuíram na última década, de acordo com o informe CEPAL, os mecanismos de “reprodução social” continuam fortemente enraizados nos países estudados. Se bem que o Chile apresente melhores indicadores humanos e educacionais do que Argentina e Brasil, do ponto de vista das desigualdades de ingressos, é um dos mais elevados do mundo.

As visões teóricas da qualidade, acreditação e *rankings* universitários foram analisadas também no segundo capítulo. Como revisamos, a qualidade na educação superior é um conceito polissêmico, mas que tem relação íntima com a pessoa, o sujeito que se educa, e as dimensões do corpo docente, o desempenho dos alunos, e infraestrutura. O conceito de qualidade no ensino superior, como analisamos, é um conceito multidimensional que inclui todas as funções e atividades: ensino, pesquisa, fomento à ciência, pessoal docente, estudantes, estruturas físicas, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Na visão teórica da acreditação da educação superior, mostram-se as distintas posturas ou visões, as que finalmente chegam a coincidir que acreditação é um meio, um procedimento, que tenta responder sobre como medir a qualidade da educação superior como um “check list” - se cumpre tal ou qual. Dos indicadores do “check list” que os países ou regiões priorizam, surgem os *rankings* universitários. A acreditação desde uma ótica hegemônica é também um campo de disputa políticas e teóricas como se explica no capítulo correspondente. Algo similar acontece com os rankings universitários que têm um substrato epistemológico para avaliar as melhores instituições universitárias do mundo, levando em consideração critérios estritamente de eficiência, sem ter presente a realidade socioeconômica

e cultural de um país.

No terceiro capítulo, desenvolve-se o conceito de qualidade da educação superior entendido pelos organismos internacionais como UNESCO, BANCO MUNDIAL E MERCOSUL, destacando o progresso de internacionalização regional da qualidade através dos organismos de MEXA e ARCU-SUL, encarregados de homologação e acreditação de títulos profissionais e acadêmicos dos países membros, e da mobilidade acadêmica pelo programa MARCA, todos do MERCOSUL. Um exemplo concreto de integração cultural do MERCOSUL é a Universidade Federal de Integração Latino Americana, UNILA (que desde sua criação vem sendo cada vez mais bem avaliada).

No quarto capítulo, encontramos que houve um esforço e um avanço nos três países em relação às políticas da qualidade da educação superior, seja pelo aumento do acesso à educação superior, na incorporação de setores sociais antes excluídos; pelo aumento das matrículas e no aumento do financiamento/gasto; além da preocupação dos governos em fazer, sistematicamente, avaliações para a melhoria da qualidade em geral; em acompanhar os *rankings* internacionais para melhorar em suas posições .

No capítulo quinto, esboçamos em grandes linhas a avaliação da acreditação da educação superior nos países analisados. Na Argentina, destaca-se que no ano 2003, o organismo encarregado da acreditação, a CONEAU, reestruturou suas funções em quatro diretorias: a de Avaliação Institucional; a de Acreditação de Carreiras e Planejamento; a de Relações Internacionais, e a de Administração. No final de 2011, a CONEAU contava com um Registro de 9.709 especialistas.

No Brasil, os avanços mais importantes na avaliação da qualidade da educação superior acontecem em 2004, com a criação do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior, (SINAES) sendo o organismo mais importante nesta direção tendo entre as suas funções: melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta; identificar mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia. Além de promover o processo de avaliação da qualidade nas instituições de educação superior, autoavaliação e avaliação institucional (comissões *in loco*) para fins de credenciamento e credenciamento, avaliação de desempenho dos estudantes por meio de ENADE.

No Chile, destaca-se o esforço realizado pelos governos democráticos por tornar transparente um sistema de avaliação muito complexo. Ante a pressão dos setores envolvidos na educação superior e das fortes greves dos estudantes da educação superior, o governo

chileno solicitou uma avaliação do sistema da qualidade da educação superior à OCDE, país da qual é membro, o que resultou numa série de recomendações e mudanças na qualidade da educação.

Esperamos que esta contribuição possa vir a estimular novos estudos que possam contribuir para, não apenas melhorar os parâmetros da qualidade da educação superior na América Latina, mas dar densidade às futuras análises teóricas e às proposições para um sistema de ensino superior democrático, aberto, crítico e criativo.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR V. F. **Sobre el origen do Liberalismo**. México: Universidad Popular Autónoma do Estado de Puebla, 1992.
- ALTBACH, P., REISBERG, L., RUMBLEY, L. Trends in global higher education. UNESCO, 2009, Paris. Disponível em: <[HTTP://www.cep.edu.rs/republic/Altbach_Reisberg_Rumbley_Tracking_an_Academic_Revolution_UNESCO_2009.pdf](http://www.cep.edu.rs/republic/Altbach_Reisberg_Rumbley_Tracking_an_Academic_Revolution_UNESCO_2009.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2016.
- AMARAL, E.; KNOBEL, M.; PEDROSA, R. H. L. **Assessing higher education learning outcomes in Brazil**. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/facsimiles/Pedrosa_Amaral_Knobel_OECD.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015.
- AMARAL, N. C. Indicadores acadêmico-científicos das maiores UFS do Brasil Pós-Reuni: um exame da qualidade. S.l., 2014.
- ANDRENACCI e REPETTO. **Universalismo básico, uma política social para América Latina**. 2006. Disponível em: <<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220408.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2014.
- ARAÚJO, J. P. **Um retrato do Brasil – Balanço do Governo Lula**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- ASTIN, A. What Matters in College? Four Critical Years Revisited. In: **Higher and adult education series**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- AYARZA, H.; GONZÁLEZ, L. E. **Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe**. 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiioqr47fRAhWIVZAKHYSLBXUQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fbiiblioteca.uahurtado.cl%2Ffujah%2Feduc%2Fpdf%2Fpdf%2F8184.pdf&usg=AFQjCNEYWG8H8LQK5_MxNgjv50c8vW3cgw>. Acesso em 15 jun. 2014.
- APPLE, M. **Teoría crítica y educación**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 1997.
- AEQUALIS. **Propuestas para la Educación Superior**. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias. Santiago de Chile: INACAP, 2011.
- BALL, S. **Política social y educativa, empresa social, hibridación y nuevas comunidades discursivas**. Propuesta Educativa. Buenos Aires: FLACSO, 2011. p. 25-34.
- BARABDARIÁN, M.; et al. **Attitudes of Spanish university teaching staff to quality in education**. 2012. p. 647-658. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1360080X.2012.727702>>. Acesso em: 13. jan. 2015.

BATY, P. **Rankings 09**: Talking Points. The 2009 world ranking methodology. October 8. 2009 Disponível em: <<http://www.timeshighereducation.co.uk/storyasp?storycode=4o8562>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BENHABIB, J. e SIEGEL, M. **The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data**. Journal of Economics Monetary, v. 34, n. 2, 1994. Netherlands: Editorial Elsevier, 1994. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304393294900477>>. Acesso em: 14 out. 2016.

BERNASCONI, A. Gestión de la calidad en las universidades: ¿por dónde partir? ¿Cuáles son las dimensiones claves? In: **Conferencia presentada en la Vil jornada universitaria: calidad de los aprendizajes y formación universitaria, desafíos y estrategias**. Universidad Católica de Uruguay, 2009.

BERTOLIN, J. Qualidade em Educação Superior: da diversidade de concepções à inexorável subjetividade conceitual. In: **Revista Avaliação**. v. 14, n. 1, Campinas, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a07v14n1.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2015.

BONAL, X; TARABINI A. Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. In: **Revista de Educación**. México: Universidad Autónoma de México, 2011. p. 235-255.

BOTTOMORE T. T. H. M.; **Ciudadanía y clase social**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

BOURDIEU, P. y R. JOHNSON. **The Field of Cultural Production**: essays on art and literature. New York: Columbia University Press, 1993.

_____. P.; TELLEZ, I, G.: **Conceitos básicos**. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2002.

_____. **Cosas dichas**. Madrid: Editorial Gedisa, 2004.

_____. **Distinction**: A social critique of the judgment of taste, transl. R. Nice. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1984. 235 p.

_____. **Razones prácticas**. Teoría de la acción. Disponível em: <<https://pendientedemigracion.ucm.es/info/especulo/numero6/bourdieu.htm>> Acesso em: 29 out. 2016.

_____. **Outline of a Theore of Practice**. Cambridge: Universite Press, 1977.

_____. Los tres estados del capital cultural. In: **Revista Sociológica**. México: Universidad Autónoma de México. v. 5, 1979.

_____. 1986 Fieldwork in Philosophie. In: **Other Words**: Essaes towards a Reflexive Sociologie. Standford: Standford Universite Press, 1990. p. 3-33.

_____. Corporatism of the universal: The role of intellectuals in the modern world. In: **Telos**, 1979 n. 81, p. 99-110,

- _____. **Razones prácticas**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1997.
- _____. **La distinción**. Criterios e bases sociais do gosto. Madrid: Taurus, 1979, 2012.
- _____. **El espacio social e la génesis de las clases**. Disponível em: <http://www.culturascontemporaneas.com/contenidos/espacio_social_e_genesis.pdf> Acesso em: 25 out. 2016.
- _____. **Sobre o Estado (cursos no College de France 1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- _____; LOIC, W. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Século XXI Editores, 2008.
- BRUNNER, JJ. et al. **Guiar el Mercado**. Informe sobre la Educación Superior en Chile. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, (2005).
- BURLAMAQUI, M. G. B. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. In: **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 39, jan./abr. 2008.
- BUTMAN, J. **Juran, a Life time of Influence** John Wiley & Sons, Nova Iorque: NY, 1997.
- CARVALHO, C. H. A. de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas, 2011.
- CASAJÚS, R. e GARATTE, L. **Programas de mejora de la calidad en carreras de Ingeniería: entre las determinaciones de la política estatal y la autonomía de las instituciones universitarias**. In: MARQUINA, M.; CHIROLEU, A. e RINESI, E. (comp.). **La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades**. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012.
- CELS. **Direitos humanos na Argentina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.
- CEPAL (2012). **Anuário estadístico de América Latina y el Caribe 2012**. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/>> Acesso em: 20 out. 2016.
- CERNY, P. **Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalization**. Government and Opposition, 32, 251 sgtes. Cambridge University Press, 1997. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/paradoxes-of-the-competition-state-the-dynamics-of-political-globalization/D3C41C1416BC222939036273AE94085D>> Acesso em: 14 nov. 2015.
- CHENG, C., TAM, M. (1997). **Multi-models of quality in education**. Quality Assurance in Education, 5, n. 1, p. 22-31, 1997.
- CHENG, Y.; CAI LIU, N. **A first approach to the classification of the top 500 world universities by their disciplinary characteristics using scientometrics**. Scientometrics, v.

68, n. 1, p. 135–150, 2006. Kluwer Academic Publishers. Disponível em:
<<http://link.springer.com/10.1007/s11192-006-0087-z>> . Acesso em: 9 jan. 2017.

CLARK, B. **El sistema de educación superior**. Una visión comparativa de la organización académica. México Nueva Imagen. Ciudad de México: Universidad Futura, UAM, 1983.

COHEN, E., FRANCO, R. **Evaluación de Proyectos Sociales**. Buenos Aires: CEPAL-ILPES., 1988, disponível em:
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9051/S3092C678S.pdf?sequence=1> 20 dez. 2014.

CONRATHS, B. A history of the European quality improvement system (EQUIS)”, In: Andrée Sursock (ed.). **Towards accreditation schemes for Higher Education in Europe?** Final Project Report, Ginebra: Consejo de Rectores Europeos. 2001

CUNHA, C.; WERTHEIN, J. **Políticas de educação: idéias e ações**. Brasília: Unesco, Cadernos Unesco Brasil. Série educação, 2001.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983. 216 p.

DALE, R. **Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms**. Journal of Education Policy. Springer, Netherlands, 1999. p. 1-17

_____. **Globalization and Education: Demonstrating a common “world educational culture”**. Journal of Educational Theory, v. 50. Illionis University, 2000.

DELEUZE, G. Post-scriptum sobre las sociedades de control. In: **Polis, Revista de la Universidad Bolivariana**, v. 5, n. 13. Santiago, 2006. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551320>> Acesso em: 20 set. 2016.

DETTMER, J. (2004). Globalización, convergencia y diferenciación de la educación superior: una revisión teórico-conceptual. Ciudad de México. In: **Revista de la Educación Superior**, n. 132. 2004.

DIAS SOBRINO J. Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña. In: **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: IESALC-UNESCO, 1998.

_____. **Avaliação**. Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. **Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe**. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/7538/18_282-295.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 jun. 2016.

DIDOU, S. **Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México**. S.l. Cuadernos de Investigación, agosto, 2002

DIMAGGIO, P. Cultural Capital and School Success: the Impact of Status Culture

Participation on the Grades of U. S. High School Students. In: **American Sociological Review**. New York, 1982. v. 47, n. 2, p. 189-201.

DORNSBUSCH, R. **Macroeconomía**. Mc Graw-Hill Interamericana, México, 2015.

ENCICLOPEDIA BRITANICA, London, 1995.

ENQA. **Quality Assurance of Higher Education in Portugal**. An Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System. Helsinki, 2006. Disponível em: <<http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/EPHEreport.pdf>> Acesso em: 22 out. 2016.

Entrevista a E. Laclau. Diário “La Nación”, Buenos Aires. 10 Julio, 2005. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/719992-ernIsso-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>> Acesso em: 25 out. 2016.

FOLLARI, R. Ernesto Laclau: entre política e Estado: pervivência do populismo. In: **Utopía y Praxis Latinoamericana**, Caracas,. v. 17, n. 58, julio-septiembre, 2012, p. 85. 2012

FURTADO C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado Edit. Contraponto, 2009.

GENTILI, P. Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. In: **Cultura, política y currículo**. Editorial Buenos Aires: Losada, 1997.

GIBBONS, M. Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO. **Anais...** . p. 3-75, 1998. Paris. Disponível em: <http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/gibbons_vi>. Acesso em: 10 maio 2016.

GONZÁLEZ, L.; AYARZA, H. **Calidad, evaluación institucional y acreditación en la Educación Superior en la región latinoamericana y del Caribe**. La Habana: CINDA, 1996.

GONZALO D. M. **Gobernar el mercado**. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI Santiago: LOM Ediciones, 2007.

GRAMSCI, A. **Pasado y Presente**. Editorial Granica, Buenos Aires, 1977.

_____. **Letters of Prison**. Columbia Universite Press, 2011.

_____. **Cuadernos de la cárcel**, v. I, Ed. Einaudi, Turín, 1975.

_____. **Notas sobre Maquiavelo**. Buenos Aires: Nueva visión argentina, 2003.

GRUPPI, L. **El concepto de Hegemonía en Gramsci**. México: Ediciones de Cultura Popular, 1978.

HAAKSTAD, J. Accreditation: the new quality assurance formula? Some reflections as Norway is about to reform its quality assurance system”, In: **Quality in Higher Education**, v. 7, n. 1, pp. 77-82, 2001.

HALLAK, J. Education and period of change and adjustment, some international perspectives. In: **International Institute for Education Planning**. UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094468eo.pdf>> Acesso em: 20 out. 2016.

HAMPSEN-THOPSON. **Reproducción cultural, movilidad cultural y efectos triviales**. Revista de Educación Comparativa 56, p. 98-102. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/664604?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em: 10 mar. 2014.

HAMPSHER-MONK, I. **História do Pensamento Político Moderno**. Barcelona: Ariel S.A., 1996.

HARVEY, L., GREEN, D. **Defining Quality**. Assessment and evaluation in higher education, Londres, v. 18 n. 1, p. 9-26, 1993.

HAYEK, F. **The Road to Serfdom**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1979.

_____. **Derecho, Legislación y Libertad**. Madrid: Unión Editorial S.A., 1979.

_____. **Social or Distributive Justice, law, Legislation, and Liberte**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1976, v. 2, p. 62-106.

INEP (2012a). **Sinopse Estatística da Educação Básica, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 05 abr. 2014.

ISHIKAWA, K. **Introducción al control de Calidad**. Madrid: Editorial Diaz de Santos, 1994.

JUNG C. S.; Robert K. TOUTKOUSHIAN. University rankings. Theoretical basis, methodology and impacts on global higher education. Netherlands: Editorial Springer, 2011.

KEHOANE, R; NEY, J. **Poder e interdependencia**. La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo editor Latinoamericano, 1988.

KENNETH, S. Cultura evaluadora y calidad de la educación. In: **Revista de Investigaciones Educativas**. Ponencia X Congreso CREAD MERCOSUR. Universidad Católica del Norte, Antofagasta, 2 a 5 agosto 2006.

KNIGHT, J. **Internationalization: management strategies and issues**. International Education Magazine, Ottawa, v. 9, n. 1, p. 6-22, 1993.

KRASNER, S. D. **International regimes**. S.I. Cornell University Press, 1983

KROTSCH, P. El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en Argentina. In: CHIROLEU. A. **Repensando la Educación Superior**. Rosario: UNR Editora, 2001.

_____. **Educación superior y reformas comparadas**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2009.

LACLAU, E. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de España (FCE), 2005.

LAMARRA, F. N. UNIVERSIDAD Y CALIDAD EN AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA. INTERROGANTES Y DESAFÍOS. **Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP**, v. 17, n. 3, p. 661–688, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v17n3/a06v17n3.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

LEAL, M., ROBIN, S. **La Educación Superior en Tucumán. Escenario, políticas de reforma y cambios institucionales**. Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, 2006.

LERSCH, C. Reflexiones sobre el proceso de acreditación en las carreras de ingeniería, estándares y planes de mejoramiento. In: NOSIGLIA, M. La evaluación universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias internacionales y nacionales. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 2013.

LIU, N.C., CHENG Y., (2005) 'The Academic Ranking of World Universities', Higher Education in Europe, 30, n. 2, p. 127-136. Publishers Taylor & Francis, 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03797720500260116>>. Acesso em: 24 out. 2016.

LOCKE, J. **Ensayo sobre el Gobierno Civil**. Tratado I. México: Editorial Porrúa, 2003.

LÓPEZ, F. **Escenarios mundiales de la educación superior: análisis global y estudio de casos**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006.

LUCAS, R. On the Mechanics economic Development. In: **Journal of Monetary Economics** 22. North-Holland Elsevier Science Publishers B.V. p. 3-421988

LUCE, M.B. y Costa, M. **Evaluación y acreditación de la educación Superior en Brasil**. S.l., 2005.

MARGINSON, S. **Improving Latin American Universities Global Ranking, World University News**. n. 225, junho, 2012. Disponível em: <<http://www.universiteworldnews.com/article.php?store=20120606174803978>> Acesso em: 8 mar. 2014.

_____. **Global university rankings: where to from here?** Asia-Pacific Association for International Education, National University of Singapore, p. 7-9, março 2007. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.662.8013&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 08 ago. 2016.

MARUM, E. e MIJANGOS J.J. **Hacia una educación superior de calidad**. Una mirada de quienes gestionan las universidades en Sudamérica, España y México. La Plata: EDULP, 2011.

MANVIK, N. R. D. y WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. In: **Quarterly Journal of Economics**, 107(2), p. 407-437, 1992.

MASSAD, **La deuda externa y los problemas de América Latina**. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11665/032075103.pdf?sequence=1>> Acesso em: 08 nov. 2014.

MICHAVILA, F.; ZAMORANO, S. Panorama de los sistemas de garantía de calidad en Europa: una visión transnacional de la acreditación. In: **Revista de Educación**, número extraordinario, p. 235–263, 2008. Disponível em: <http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008_10.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2017.

MIHAILESCU, I. (2004) The quality assessment and accreditation of higher education in Central and Eastern Europe. In: L. Vlăsceanu y L.C. Barrows. **Indicators for institutional and programme accreditation in higher/tertiary education**. Bucarest: CEPES. 2004.

MINCER, J. **Schooling, Experience and Earnings**. Nova Iorque: University Press for National Bureau of Economics Research, 1974.

MORA, JOSÉ-GINÉS. **La evaluación y la acreditación de programas académicos en España y en la Unión Europea**. Educación superior, calidad y acreditación, tomo II, Bogotá: 2003.

_____ y FERNÁNDEZ, N. **Educación Superior. Convergencia entre América latina y Europa**. Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero, EDUNTREF. p. 137-157.

NEAVE, G. **On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education**. European Journal of Education, 1988, v. 3. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1502961?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em: 25 set. 2014.

NEWTON, J. Transforming quality evaluation: moving on. In: HARVEY L.; NEWTON, J. **Trends in regulation, translation and transformation**. Springer, 2006. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4020-6012-0_9> Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Barriers to effective quality management and leadership: Case study of two academic departments. In: **Higher Education**, 2002, v. 44, n. 2, p. 185-212.

_____. **An evaluation of the impact of external quality monitoring in a higher education centre**. Assessment & Evaluation in Higher Education, v. 24, n. 2, p. 215-235, 1999.

NOGUEIRA, P. **O Consenso de Washington, A visão neoliberal dos problemas latino americanos**. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2014.

OBASI, I. N. World University Rankings in a Market-driven Knowledge Society: Implications for African Universities, In: **Journal for Critical Educational Policy Studies, University Press of Botswana**. v. 6. 2008.

OLASKOAGA ARRAURI, J.; BARANADARIÁN, M.; et al. La calidad en la educación superior: aportaciones a un debate abierto. In: RODRÍGUEZ, A. C. (coord.). **Calidad en la educación superior**. ¿Qué modelo y en qué condiciones? México: Editorial Universitaria. Universidad de Guadalajara, 2011.

O'LEARY, K. **State of Rankings**. California: CQ Press. Sage Publications, 2010.

ORDORICA S. I. **Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior**. Perfiles Educativos, México, v. XXIII, n. 1, p. 77-96. 2001.

_____. Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. In: **Revista Andamios**. México: UNAM v. 3, n. 5, p. 31-47, 2006.

ORTIZ, I. **Política Social**. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Nova York, 2007. Disponível em:
<https://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf> Acesso em: 05 jan. 2015.

PETERS, T., WATERMANN, R. In: **Search of excellence**. Lessons from Americas best-run companies. New York. Times Warner Press. 1984.

PIKETTY, T. **Salvar el capitalismo de los capitalistas al gravar la riqueza**. Diario la Gaceta del Fondo de Cultura Económica N°523 de julio del 2014. Disponível em :
<http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/gacetas/jul_2014.pdf>
Acesso em: 15 maio 2013.

PNUD (2013). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado. Disponível em:
<<http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2014.

PRATI, M. e PREGO, C. **Cultura académica y producción de conocimiento en el marco de las políticas de incentivos**. Un enfoque comparado de ciencia básica y humanidades en Evaluando la evaluación. Políticas Universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2007.

PUSSEY, B. **Burning Down the House**: Politics, governance and affirmative action. University of California, Aobane, State University of New York Press. 2004.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: Assis Clímaco, Danilo (ed.). **Cuestiones y horizontes**. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires: CLACSO. 2014.

_____; WALLERSTEIN, I. **De l'américanité comme concept, o les Amériques dans le système mondial moderne**, *Revue internationale des sciences sociales*, 630 p. 1992.

RHOADES, G; SLAUGHTER, S. **Academic Capitalism and the New Economy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

RODRIGUEZ, R., 2003. La educación superior trasnacional em México. El caso de Sylvan-Universidad del Valle de México. **Revista Educação e Sociedade**, v. 25, n. 8, p. 1044 a 1068 Campinas, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/873/87314214019.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

RUTKOWSKI, D. **Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy**. Cambridge: Critical Studies in Education, v. 48, n. 2. 2007.

SABINE, G. **Historia de la Teoría Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SAMPAIO, H. M. S. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 2000.

SAUDER, M., LANCASTER, R. Do rankings matter? The effects in US news and the world report ranking. In: **Law and Society Review**. V. 40, n. 1, 108 p. 2006.

SEN, A. La Pobreza como privación de capacidades. In: **Desarrollo y Libertad**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000, p. 114-141.

SCHOFER, E. y MEYER, J. The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. In: **American Sociological Review** n. 70, 898 p. Stanford University, CA. 2005. Disponível em: <https://fsi.stanford.edu/sites/default/files/Schofer-Meyer_No32.pdf> Acesso em: 18 out. 2016.

SCHUGURENSKY, D. **The legacy of Paulo Freire: A critical review of his contributions**. S.I. International Council for Adult Education. 1998.

SCHULTZ, T. W. **Investment in Human Capital**. The American Economic Review 51.1. USA. Robert A. Moffitt, Johns Hopkins University Editor, 1961. p 1-17.

TENORTH, H. E. **Bildungstheorie angesichts von Basiskompetenzen**: Über die Ignoranz gegenüber dem Selbstverständlichen im Prozess des Aufwachsens. Zeitschrift für Pädagogische Historiographie, p. 26-30. 2008.

SLAUGHTER, S. Academic Freedom and the State: Reflections on the uses of knowledge. In: **Journal of Higher Education**. v. 59, n. 3, p. 241-262. 1988.

STIGLITZ, J. **El consenso post Consenso de Washington**. Disponível em: http://policydialogue.org/files/events/Stiglitz_Consenso_Post_Consenso_Paper_Spanish.pdf> Acesso em: 05 jan. 2015.

SUASNABAR, C. **Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas**: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner, In: **Revista Temas y Debates**. v. 9, n. 9. Rosario Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad. 2005.

TÜNNERMANN, C. **Transformação da Educação Superior**: desafios e perspectivas. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2001.

UNESCO (2014). **Teaching and learning: achieving quality for all**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225660e.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

VAN DAMME, D. Standards and Indicators in Institutional and Programme Accreditation in Higher Education: A Conceptual Framework and a Proposal. (127-159). In: **Indicators for institutional and programme accreditation in higher/tertiary education**. Vlăsceanu, L., & Barrows, L. (Ed.). Bucarest: UNESCO, 2004.

VAN VUGTH, F. A. & WESTERHEIJDEN, D. F. **Towards a general model of quality assessment in higher education**. *Higher Education The International Journal of Higher Education Research*. New York, Issue 3, p. 355-371. 1994.

VELEDA, C. **Políticas de inclusão, justiça e integração**. Buenos Aires: CIPPEC/Proyectos Nexos, 2008.

VLĂSCEANU, L., GRÜNBERG, L. y PĂRLEA, D. **Quality assurance and accreditation: a glossary of basic terms and definitions**. Bucarest: CEPES, 2007.

WATTY, K. **Want to know about quality in higher education?** Ask an academic. *Quality in Higher Education*, p. 291-301, 2006.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España (FCE), 1993.

WESTERHEIJDEN, F. **Lines of Change in the Discourse on Quality Assurance An Overview of Some Studies into What Impacts Improvement**. Roma, 2006. Disponível em: <<https://www.utwente.nl/bms/cheps/publications/publications%202006/westerheijden.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2015.

_____.Don. Ex Oriente lux? National and multiple accreditation in Europe after the fall of the wall and after Bologna. In: **Quality in Higher Education**, v. 7, n. 1, p. 65-75, 2001.

YIN CHEONG CHENG; WAI MING TAM. Multimodels of quality in education. In: **Quality Assurance in Education**, v. 5 n.1, p. 22-31, 1997.

ANEXOS

ANEXO A – UNIVERSIDADE BRASILEIRA EM NÚMEROS (2003-2014)

O ensino superior no Brasil pode ser importado por universidades, faculdades, universidades e Cefets e FI. Embora existam 2.368 instituições de ensino superior, apenas 8% delas (195) são as universidades. No entanto, estudam nelas 53% (cerca de 4,2 milhões) do total de matrículas no ensino superior, dos quais 1,7 milhões frequenta universidades públicas (dados de 2014). Isso indica que pouco mais de um quinto dos inscritos no ensino superior no Brasil pertencem a universidades públicas. Isso ocorre mesmo que a demanda e interesse para entrar nesses centros de estudos cresçam ano após ano, porque as instituições públicas exigem maior pontuação em seus exames de admissão.

A tabela a seguir mostra a evolução tanto do total de matrículas quanto do número anual de participantes e graduados, entre 2003 e 2014.

Tabela 1 – Número de estudantes, novos estudantes e graduados em universidades no Brasil. Período de 2003-2014.

	Matrícula	Ingressantes	Graduados
2003	3.936.933	1.554.664	532.228
2004	4.223.344	1.646.414	633.363
2005	4.567.798	1.805.102	730.484
2006	4.883.852	1.965.314	762.633
2007	5.250.147	2.138.241	786.611
2008	5.808.017	2.336.899	870.386
2009	5.954.021	2.065.082	959.197
2010	6.379.299	2.182.229	973.839
2011	6.739.689	2.346.695	1.016.713
2012	7.037.688	2.747.089	1.050.413
2013	7.305.977	2.742.950	991.010
2014	7.828.013	3.110.848	1.027.092
Δ 2003-2014	3.891.080	1.556.184	494.864
Δ %	98,84%	100,10%	92,98%

Fonte: CEPALSTAT, 2016

Como se observa, no período 2003-2014, uma forte expansão no sistema universitário registra como o número de participantes dobra e na graduação aumenta quase 93%. Estes aumentos são claramente superiores ao aumento da população durante o mesmo período, estimado em apenas 12,88%.

ANEXO B – UNIVERSIDADE CHILENA EM NÚMEROS (2003-2014)

Em 1981, Augusto Pinochet promulgou uma lei pela qual uma taxa única para a universidade foi criada, substituindo a tarifa diferencial que foi aplicada. Como afirma a OCDE, o ensino superior no Chile é um dos mais caros do mundo, com tarifas que variam de 3.000 até US \$ 9.000 por ano em um país onde metade dos trabalhadores ganha menos de US\$ 500 de salários mensais. Isso causou numerosas críticas e marchas estudantis e o governo chileno foi forçado a incrementar o auxílio estudantil, fornecendo bolsas de estudo e reduzindo o crédito para os que precisam para financiar seus estudos.

O sistema de bolsas é muito amplo. Sua diferença em relação ao sistema de crédito é que as bolsas não são devolvidas. Para aplicá-lo, o estudante deve atender a certos requisitos, como a pertença a um determinado percentual socioeconômico, demonstrar excelência acadêmica, deficiência, pontuação PSU, entre outros. Se alguém não se enquadra nos requisitos para essas bolsas de estudo, o Estado chileno oferece um sistema de crédito que fornece empréstimos para cobrir o custo dos estudos, a uma taxa de juro anual de 2%, que deve ser devolvido assim que o estudante se formou a partir do sistema de ensino superior, em termos que variam de 10 a 20 anos.

Em dezembro de 2015, sob mandato da presidenta Bachelet, uma lei foi promulgada no ensino universitário gratuito para aqueles que integram grupos socioeconômicos com menos recursos disponíveis, o que beneficia famílias cuja renda não ultrapasse US\$ 250 por pessoa.

Em 2016, 54% dos calouros concordaram com esse direito de gratuidade recentemente implementado. Isto significa que o Ministério da Educação entregava diretamente para as instituições de ensino os recursos correspondentes para financiar as despesas de educação destes estudantes: 45,808 calouros e 79.584 veteranos que já estão dando continuidade às carreiras.

Como se mostra na tabela a seguir, entre 2003 e 2014, a graduação no Chile cresce mais do que o total de matrículas ou admissão ao próprio sistema.

Tabela 2 – Número de estudantes, novos estudantes e graduados em universidades no Chile.
Período de 2003-2014

	Matrícula	Ingresantes	Graduados
2003	378.772	98.733	32.728
2004	392.936	104.541	31.691
2005	417.305	116.157	44.135
2006	451.884	127.398	45.605
2007	505.432	129.353	54.053
2008	524.455	130.140	59.731
2009	549.736	141.152	66.739
2010	585.471	151.917	64.531
2011	616.123	157.718	66.636
2012	631.370	154.655	69.245
2013	645.355	152.204	80.976
2014	645.439	149.561	86.298
Δ 2003-2014	266.667	50.828	53.570
Δ %	70,40%	51,48%	163,68%

Fonte: Consejo Nacional de Educación, 2016. MINEDUC.

Entre 2003 e 2014, a graduação anual no Chile aumentou quase 164%, enquanto o total de matrículas cresceu 70%.

ANEXO C – GRADUAÇÃO NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE

Agora vamos ver uma comparação entre a realidade universitária da Argentina, do Brasil e do Chile. Vamos começar por prestar atenção ao chamado "eficácia graduação", ou seja, a relação entre a quantidade graduados em comparação com o número de diplomados.

Tabela 3 – Eficácia na graduação

Graduados/Ingressantes	Chile	Brasil	Argentina
2014/2008	66,31%	43,95%	33,03%
2013/2007	62,60%	46,35%	32,46%
2012/2006	54,37%	53,45%	30,76%
2011/2005	57,37%	56,32%	30,24%
2010/2004	61,73%	59,15%	26,69%
2009/2003	67,60%	61,70%	26,82%

Fontes: *Argentina*: Anuarios Estadísticos Universitarios, 2015. *Brasil*: Ministério de Educação Censo de Educação Superior, 2015. *Chile*: Servicio de Información de Educación Superior, Consejo Nacional de Educación, 2015.

Como mostrado na **Tabela 3**, enquanto no Chile se formam não menos do que 66 universitários de cada 100 ingressantes, o Brasil forma quase 44 e a Argentina muito menos que os dois países. Na Argentina, nada menos que dois de cada três calouros não obtêm a sua graduação da universidade. Durante o período de 2003-2014, o sistema universitário se expandiu mais no Brasil e no Chile que na Argentina, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 – Comparação do número de estudantes e graduados em universidades da Argentina, do Brasil e do Chile. Período de 2003-2014.

	Argentina	Brasil	Chile
Matrícula 2003	1.489.243	3.936.933	378.772
Matrícula 2014	1.871.445	7.828.013	645.439
Δ 2003-2014	382.202	3.891.080	266.667
$\Delta\%$ 2003-2014	25,66%	98,84%	70,40%
Graduados 2003	78.429	532.228	32.728
Graduados 2014	120.631	1.027.092	86.298
Δ 2003-2014	42.202	494.864	53.570
$\Delta\%$ 2003-2014	53,81%	92,98%	163,68%

Fontes: *Argentina*: Anuarios Estadísticos Universitarios, 2015. *Brasil*: Ministério da Educação Censo de Educação Superior, 2015. *Chile*: Servicio de Información de Educación Superior, Consejo Nacional de Educación, 2015.

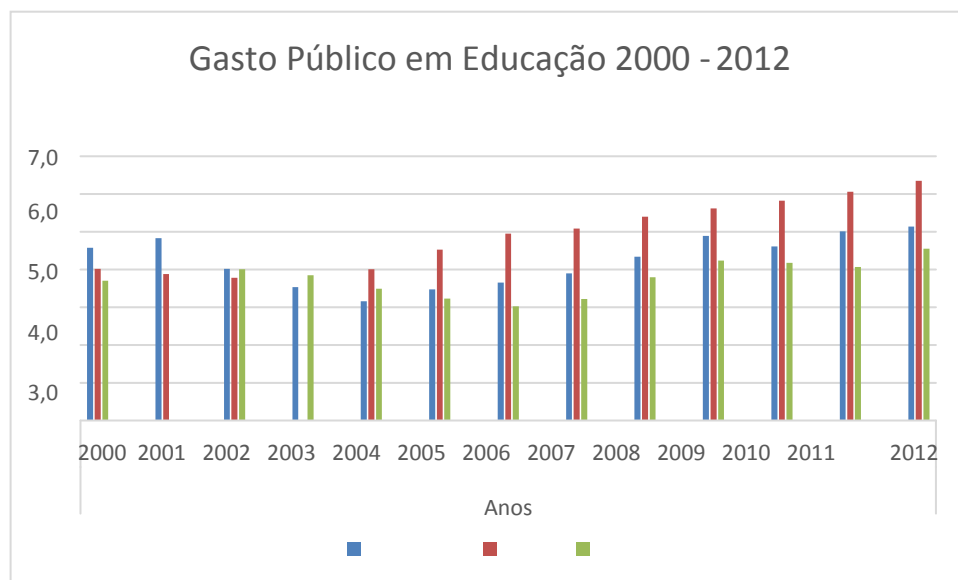
Durante este período, a matrícula da universidade cresceu 26% na Argentina, enquanto que o Brasil fez 99% e o Chile 70%. Enquanto isso, o número de diplomados também aumentou significativamente mais no Brasil e no Chile, 93% e 164%, respectivamente, enquanto na Argentina o aumento foi de 54%.

A **Tabela 5** apresenta uma análise comparativa entre os países estudados neste boletim. Reconhece-se que na Argentina temos um número maior de estudantes universitários se comparado ao Brasil e ao Chile, porque em nosso país a proporção é de 431 alunos por 10.000 habitantes, enquanto no Chile é 361 e no Brasil 380.

Mas olhando para o número de diplomados, cada 10.000, descobrimos que na Argentina o número é de 28, e de 48 e 50 graduados por 10.000 habitantes, respectivamente, no Chile e no Brasil. Argentina tem mais ou menos a mesma quantidade de alunos graduados que Brasil e Chile porque a eficiência graduação é muito baixa, como mostrou a **Tabela 3**.

ANEXO D – GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO (% do PIB)

Gráfico 5 – Gasto público em educação (% do PIB)



Fonte: CEPAL. Elaboração própria.

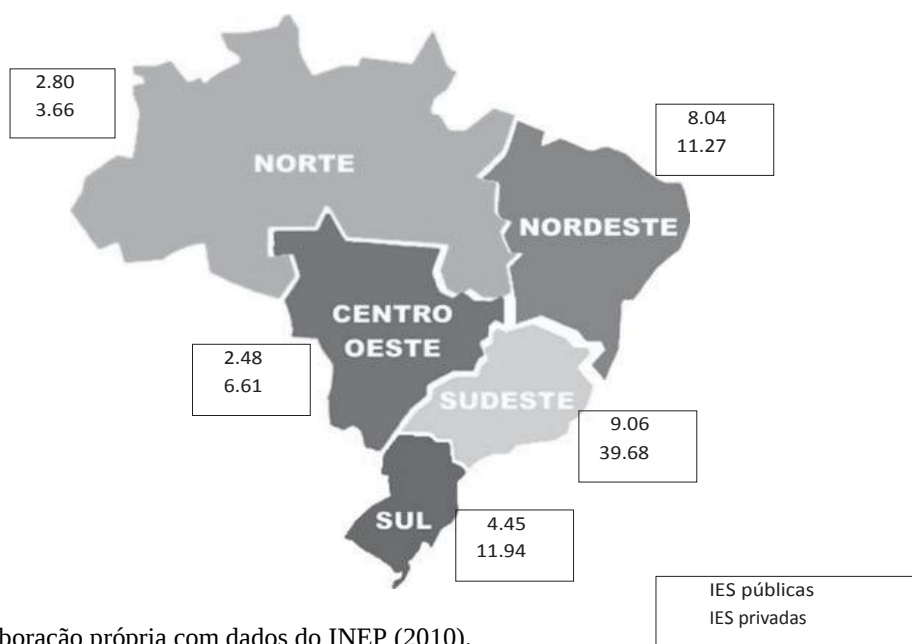
Legenda: Argentina: cor celeste; Brasil: cor vermelha; Chile: cor verde.

ANEXO E – MATRÍCULAS PÚBLICAS E PRIVADAS, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA DO BRASIL (2010) (%)

Como pode observar, logo abaixo, na **Figura 1**, a porcentagem de estudantes por região nas instituições públicas e privadas pode ser comparada com a da população na região. Então, no Sudeste se observa que o setor privado tem 39.68% dos estudantes do país e se somamos as públicas, juntas são 48.74% do total de alunos do país, enquanto que sua população representa 42% do país.

As mesmas cifras para o resto das regiões, quer dizer, a porcentagem da população do país e a de alunos de educação superior são as seguintes, respectivamente: Nordeste, 28% e 19%; Norte, 8% e 6%; Sul, 14,4% e 15%; e Centro-oeste, 7% e 9%. Os dados mostram a iniquidade regional onde as zonas mais ricas têm mais estudantes na educação superior que as pobres.

Figura 1 – Matrículas públicas e privadas, segundo a região geográfica do Brasil (2010) (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP (2010).