ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR¹

José Dias Sobrinho *

Introdução

Desde a década de 1990, tem aumentado consistentemente o número de pessoas e entidades que se interessam pela quantidade e qualidade dos insumos, processos, produção e resultados das atividades de ensino, pesquisa e serviços das instituições e cursos de educação superior. A qualidade e a garantia da qualidade se tornaram palavras centrais nas transformações que ocorrem na educação superior e nas políticas públicas setoriais.

Embora já amplamente utilizado há muito tempo nos Estados Unidos, somente nas últimas duas décadas o termo acreditação vem adquirindo notável protagonismo nos países latino-americanos e caribenhos, a ponto de muitas vezes ter maior protagonismo que a palavra avaliação. A partir de 1990, sobretudo, quase todos os países do Continente criaram organismos e colocaram em marcha vários mecanismos de avaliação e acreditação, especialmente, com o objetivo de assegurar a qualidade da educação superior. Isto se tornou uma grande necessidade em face dos enormes problemas que a educação superior vem enfrentando no contexto recente dos avassaladores processos de massificação e ameaças de mercantilização da educação superior, inclusive por

¹ Algumas das idéias que seguem apareceram antes em meu texto “Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe”, in: *La educación superior en el Mundo 2007*. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006a. Este livro tem também uma versão em inglês. Também aproveito reflexões que estão no texto de minha responsabilidade: “Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña, in: GAZZOLA, Ana Lúcia & DIDRIKSSON, Axel (orgs.), *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2008, p. 87-112. Há também uma versão em inglês desse livro.

* Doutor em Ciências Humanas (Educação, 1975, UNICAMP). Realizou um pós-doutorado na École des Haute Etudes en Sciences Sociales de Paris (1977-1979). É professor titular do Programa de Pós-graduação em Educação da UNISO (Universidade de Sorocaba) e aposentado da UNICAMP, onde foi Pró-reitor de Pós-graduação e Diretor da Faculdade de Educação. Presidiu a Comissão Especial de Avaliação (MEC, Brasil). É colaborador de Global University Network for Innovation (GUNI-UNESCO) e do Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). É editor da revista Avaliação. Autor de cinco livros e de mais de setenta capítulos e artigos de revistas, sobre a temática de avaliação, acreditação, educação superior e globalização. jose.sobrinho@uniso.br

instituições transnacionais, surgimento de novos tipos de provedores, diferenciação de modelos organizacionais, diversificação de funções e modos de oferta de serviços educativos, mudanças no mundo do trabalho e no setor produtivo, ampliação das demandas sociais, incremento do ensino a distância².

No Brasil, a palavra acreditação ainda é muito pouco utilizada na literatura educacional. Aqui, estamos habituados às expressões credenciamento e reconhecimento de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, que, embora não constituam um processo completo de acreditação, cumprem parte das atribuições da acreditação. A se confirmar a tendência universal, com os avanços crescentes da globalização, a palavra acreditação brevemente será incorporada a nosso repertório, com muita ênfase, como já ocorre em quase todos os países da América e da Europa. Em muitos países, ela representa um fenômeno tão presente e efetivo que chega a substituir ou a englobar a avaliação. Neste caso, a avaliação se torna apenas um instrumento para se chegar à acreditação.

Qualidade, acreditação, garantia de qualidade: aspectos conceituais e contextualização

Por estar intimamente ligada à questão da qualidade, a acreditação tem grande importância para diferentes grupos, com distintas percepções e interesses muitas vezes contraditórios. Se isso se põe em evidência, também lhe acarreta enormes dificuldades, técnicas e políticas. A qualidade está no centro da agenda atual e dos debates mais agudos da educação superior. Duas concepções distintas disputam a hegemonia de seus significados possíveis: a perspectiva social, daqueles que entendem e procuram realizar a educação como bem público, e o ponto de vista e os interesses defendidos por aqueles que submetem a educação ao mercado. Mas, há outras distinções que têm a ver com o lugar social dos diferentes grupos que procuram impor suas concepções e interesses. Obviamente, há contradições internas em cada um desses grupos, os interesses se cruzam e se misturam, têm gradações variáveis e bastante mutáveis; trata-se, aqui, somente de apontar algumas tendências, sem nenhuma intenção de fixar categorias. Por exemplo,

² É particularmente desafiante o estabelecimento de padrões de regulação e acreditação da educação a distância, especialmente quando os

enquanto os empresários e empregadores esperam que a educação superior desenvolva nos alunos as competências, habilidades e capacidades técnicas para o trabalho, segundo os perfis profissionais do mercado, boa parte da comunidade de educadores e alguns setores da sociedade valorizam a formação ética e o desenvolvimento intelectual, outros, especialmente os pesquisadores, priorizam os conhecimentos, muitos estudantes e pais estão mais interessados nos títulos e diplomas que os credenciem aos empregos, para os governantes são importantes a ampla cobertura, o desempenho em exames, a competitividade, as comparações, a eficiência do sistema, a *accountability* etc.

Para uns e outros e em momentos diferentes da vida, os conceitos de qualidade têm ênfases distintas. Em consequência dos grandes dissensos a respeito dos conceitos de qualidade, a acreditação também se torna um fenômeno complicado, nos planos teóricos, práticos, e, mais ainda, político-filosóficos.

Para evitar as dificuldades, os círculos internacionais e seus correspondentes nacionais, que detêm a hegemonia na gestão burocrático-legal e no direcionamento ideológico da educação superior, assumiram a prerrogativa de conceituar e avaliar a qualidade em educação superior, pouco espaço deixando aos acadêmicos. Para esses atores, que, a partir de organismos multilaterais e/ou nacionais, exercem funções próprias da responsabilidade pública de supervisão e controle dos Estados sobre a educação superior, assegurar o protagonismo nas tarefas de avaliação e acreditação se justifica plenamente, pois, caso contrário, os conflitos e a diversidade de entendimentos que certamente há na comunidade acadêmica seriam sérios obstáculos à instrumentalidade e à efetividade dos processos de garantia de qualidade das instituições, cursos, diplomas e, por extensão, de todo o sistema. Então, a solução mundialmente adotada foi a de atribuir a agências acreditadas, isto é, legalmente reconhecidas por Estados ou por organismos multilaterais, a competência de indicar os conceitos, parâmetros, critérios e os principais procedimentos metodológicos a respeito da qualidade. Isso corresponde a armar os modelos, bem como a incumbência de realizar os processos de avaliação e acreditação, em conformidade com os lineamentos gerais externa e previamente estabelecidos.

A Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior (RIACES)³ apresenta uma definição de qualidade e, por extensão, de acreditação, com base na longa experiência dos Estados Unidos nessa área:

Grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación superior cumplen con una necesidad o expectativa establecida. En una definición laxa se refiere al funcionamiento ejemplar de una institución de educación superior. Propiedad de una institución o programa que cumple los estándares previamente establecidos por una agencia u organismo de acreditación” (RIACES, 2007: 21).

A qualidade, assim entendida, se torna visível ou perceptível objetivamente através dos elementos que permitem comparar as expectativas prévias, reais ou utópicas, com os resultados alcançados. Qualidade geralmente é associada à eficiência nos processos e à eficácia nos resultados. Esta seria sua faceta mais performativa. Nas conceituações mais correntes, a qualidade consiste na adequada correlação entre o que uma instituição ou curso consegue demonstrar que está fazendo e as expectativas que a esse respeito a sociedade tem. Ou, a adequação do Ser e do Quefazer com o Dever Ser, na linguagem da UNESCO (CMES, Paris 1998). Para se atingir a qualidade, segundo a UNESCO, se deve contar com adequados, suficientes e efetivos recursos e dimensões materiais e humanos e uma eficaz gestão em termos acadêmicos e administrativos.

Mas, se desde pontos de vista performativos e operacionais é um pouco mais fácil reconhecer a qualidade, objetivamente, a ponto de se poder medi-la e estabelecer comparações em termos homologáveis, tornam-se bastante mais complexos o conceito e sua avaliação quando se reconhece que ela, a qualidade, é uma construção social. Nos meios universitários se tornou muito conhecida a *boutade* de Pirsig que disse não saber o que é qualidade, mas, quando a vê, ele a reconhece⁴. Obviamente ele manifestou uma percepção

³ O INEP está integrado à RIACES.

⁴ “Calidad...uno sabe lo que es, pero uno no sabe bien lo que es. Eso es contradictorio. Pero cuando uno trata de expresar lo que es la calidad, aparte de las cosas que la tienen, ¡todo se hace confuso! No hay nada que se pueda decir claramente. Si uno no puede decir qué es “calidad”, cómo se sabe entonces lo que es...de ese modo, para todos los propósitos prácticos, la calidad no existe... Pero para todos los propósitos prácticos la calidad Si existe. Si no, ¿en qué basamos nuestras calificaciones? ¿Por qué otro motivo la gente gastaría fortunas en adquirir algunos bienes y tiraría otros a la basura? Obviamente, algunas cosas son mejores que otras... pero ¿qué esto de “ser mejores”?... Así, uno se da vueltas y vueltas, girando ruedas mentales, sin encontrar un sustrato para afirmarse... ¿Qué diablos es la calidad?” (Pirsig, R.M., 1974, *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: An inquiry into values*: New York, Morrow (p. 179), apud HERRERA, Ricardo, *Aseguramiento de calidad y acreditación: apuntes de*

bem subjetiva a respeito da qualidade. Em verdade, não há como não se levar em conta as idiossincrasias e o lugar social dos sujeitos que atribuem significados e valores aos objetos. Porém, para aqueles que consideram que a acreditação deve ser neutra, livre de contextos e independente das realidades concretas, não devendo produzir resultados sujeitos a interpretações pessoais, a qualidade tem que ser reduzida a elementos universalmente aceitos, objetivamente perceptíveis e imune a questionamentos.

Os governos aumentam os controles e os sistemas de “garantia de qualidade” e cada vez mais empregam indicadores objetivos de desempenho. Se a economia global aponta para uma “qualidade” genérica, internacionalmente comparável e compatível, então, as agências ou os organismos precisam operar com critérios e metodologias também globais e homologáveis, definidos por eles mesmos. Um sistema, uma instituição, um curso ou um programa de “qualidade”, seja em nível micro, meso ou macro, passa a ser, pois, aquele ou aquela que consegue demonstrar ser capaz de cumprir com os requisitos, padrões ou critérios estabelecidos por essas agências ou organismos.

Nisso consiste a “acreditação”, palavra que somente agora está sendo introduzida no vocabulário português da educação: certificação pública da “qualidade” de uma instituição, de um curso, de um programa. Em termos legais e burocráticos, acreditar é produzir um documento oficial, isto é, de fé pública, que certifica a qualidade de determinadas instituições e reconhece a legitimidade de seus atos e, de modo especial, garante oficialmente a validade das titulações acadêmicas e habilitações profissionais, em escala nacional e, tendencialmente, internacional. De um modo geral, o foco principal da acreditação é o controle legal-burocrático da garantia – da fé pública - de qualidade. Assim a define a Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación en Educación Superior (RIACES):

proceso para garantizar la calidad de una institución o de un programa educativo. El proceso es llevado a cabo por una

contexto, in: Ayarza Hernán, Cortadellas Joan, González Luis Eduardo, Saavedra, Genny (Editores) Acreditación y Dirección Estratégica para la Calidad, Santiago, CINDA agosto del 2007).

agencia externa a las instituciones de educación superior. La acreditación – o certificación – reconoce la calidad de los programas o de la institución acreditada (RIACES: 2004, 13).

Para a Comisión Nacional de Acreditación da Colômbia (CNA, 2001: 9),

La acreditación es un testimonio que da el Estado sobre la calidad de un programa o institución de educación superior, con base en un proceso riguroso de evaluación en el cual intervienen la institución, las comunidades académicas y el Consejo Nacional de Acreditación

A *Encyclopaedia of Higher Education*, editada por Burton Clark y Guy Neave (pp.1313-1318), apresenta a seguinte definição, de autoria de C. Adelman:

A acreditação se refere a um processo de controle e garantia da qualidade na educação superior, pelo qual, como resultado da inspeção e/ou da avaliação, ou pelos dois, se reconhece que uma instituição ou seus programas satisfazem os padrões mínimos aceitáveis.

Acreditar corresponde a dar fé pública da qualidade das instituições, dos cursos ou dos programas; é oferecer informação fundamentada e oficialmente reconhecida aos cidadãos e às autoridades garantindo publicamente⁵ que os títulos outorgados alcançam os níveis e padrões previamente estabelecidos; é comprovar oficialmente que uma instituição educativa - ou um programa específico⁶ - cumpre (ou não) os requisitos de qualidade e, portanto, os certificados que outorga são válidos (ou não)⁷. Além disso, a acreditação deve estimular a busca contínua da qualidade e da excelência, além de facilitar a mobilidade de estudantes e professores.

Cruz López e López-Segrera acrescentam a informação a respeito do selo de qualidade:

⁵ Daí a expressão “garantia de qualidade”.

⁶ Nos Estados Unidos predominam dois tipos de acreditação, ambos praticados por agências externas independentes: a *institucional accreditation* faz uma avaliação global de uma instituição; a *program accreditation* avalia as titulações. Na Europa, onde quase não há acreditação externa feita por agências independentes, a palavra acreditação se refere só a programas de estudo, já que as instituições são geralmente reguladas *ex ante*. (Mora ALFARO, 2003: 74).

⁷ Em geral, a acreditação apresenta ditames binários: acreditado ou não-acreditado; pode haver algumas especificações, por exemplo: acreditado com excelência, acreditado com recomendações, não acreditado ainda...

La acreditación es el proceso de revisión externa de la calidad utilizado en la educación superior para examinar la garantía de la calidad y la mejora de la calidad en escuelas universitarias, universidades y programas de educación superior. El éxito tiene como resultado una institución o un programa acreditados con un sello, una puntuación o una calificación. (CRUZ LÓPEZ y LÓPEZ-SEGRERA, 2007, 403).

Como se observa, os critérios e a autoridade são externos. São as agências do Estado ou da sociedade que definem o que é e como se deve avaliar a qualidade, bem como os efeitos, inclusive jurídicos, que isso produz. Assegurar que uma instituição tem qualidade é garantir que ela cumpre com os requisitos mínimos estabelecidos por uma agência acreditadora. Mais elevado seria o grau de qualidade, quanto mais e melhor uma instituição se aproxima das normas ou padrões exemplares. Instituição de excelência seria, então, aquela que alcança os mais elevados graus exigidos pelas agências. Essa qualidade é objetivamente constatável através de instrumentos de mensuração.

Stubrin (2004: 11) esclarece que o termo “acreditação” tem muitos usos e diversas interpretações. Exemplifica: há acreditação de instituições, validação de titulações e programas de estudo; uns processos são mais amplos e gerais, outros, mais específicos, ainda que todos procurem comprovar se os requisitos de qualidade, predeterminados, foram ou não cumpridos. Informa, ainda, que os modelos de acreditação têm a ver com duas matrizes diferentes: uma centrada no Estado, em que predominam autorizações *ex ante* e o reconhecimento oficial por tempo indefinido, e outra centrada na sociedade, caso em que agências locais ou regionais fazem avaliação e acreditação periódica de instituições e programas.

Quase todos os países criaram mecanismos e organismos de garantia pública da “qualidade” da educação superior. Dados os fenômenos globais da mobilidade, das cooperações bilaterais, da constituição de blocos econômicos regionais e da transnacionalização da educação superior, cresce bastante o número de organismos acreditadores internacionais, muitos deles, privados. A maioria dos países desenvolvidos organizou estruturas públicas ou privadas de acreditação, sobretudo a partir dos dois últimos decênios do século passado, seguindo uma tradição mais antiga nos Estados

Unidos. Na América Latina, isso vem ocorrendo mais intensamente depois de 1990⁸. O que há de mais comum nessas práticas é que a acreditação “supone la evaluación respecto de estándares y criterios de calidad establecidos previamente por una agencia u organismo acreditador” (RIACES: 2004, 13); há sempre uma avaliação externa realizada por comissões de expertos externos, que deverão cumprir os roteiros e diretrizes dessas agências ou organismos que os nomearam; a validação é temporal, podendo apresentar condições a serem cumpridas; as próprias agências acreditadoras precisam ser acreditadas regularmente. Importante observar que os critérios são estabelecidos prévia e externamente e, obviamente, os ditames provêm das autoridades superiores. Isto afeta bastante a autonomia universitária e empobrece a profissionalização do magistério superior. A autonomia se transfere da universidade às agências, que também induzem um certo currículo, determinados conteúdos e metodologias adequados aos instrumentos da acreditação.

As agências ou organismos de acreditação podem ser nacionais, regionais ou internacionais. Públicas ou privadas. A acreditação em alguns países é obrigatória; em outros, é voluntária. Em alguns casos, cobre toda a instituição; em outros, somente os cursos que a solicitam, visando a obtenção de um selo de qualidade. Frequentemente, são analisados diferentes aspectos de uma instituição ou curso, como: insumos, rendimentos de estudantes, currículos, práticas de ensino e aprendizagem, estruturas e produtos de pesquisa, políticas de melhoramento acadêmico, administração, vinculação com a sociedade, inovação tecnológica, impactos socioprofissionais, empregabilidade etc.

Acreditar é, pois, sobretudo, assegurar, oficialmente, que uma instituição, um curso ou um programa tem a qualidade exigida e, portanto, seus diplomas têm validade, aplicando-se os critérios e procedimentos ditados por agências legalmente reconhecidas, sejam elas pertencentes a um organismo do Estado (Ministério da Educação, por exemplo), ou sejam da sociedade, desde que autorizadas pelo Estado. A própria

⁸ Alguns organismos de acreditação criados por países latinoamericanos a partir de 1990: CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina, 1996); CONAES (Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Bolívia, em processo de criação); CSE (Consejo Superior de Educación, Chile, 1990); CNAP (Consejo Nacional de Pregrado, Chile, 1999); CNA (Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, 1992); CNDM (Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, Colombia, 1994); SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Costa Rica, 1999); COPAES (Consejo para Acreditación de la Educación Superior, México, 2000); no Brasil, as atribuições de

acreditação é regulada por definições e critérios objetivos, externa e previamente estabelecidos por agências que estão fora das instituições educativas. Se de um lado isto facilita a organização das práticas de acreditação, por outro lado, produz um deslocamento parcial da autonomia universitária, das universidades para os organismos acreditadores.

A acreditação é, principalmente, um mecanismo de controle e regulação que produz efeitos jurídicos; portanto, a acreditação vai além da avaliação, especialmente da auto-avaliação, cuja ênfase está no melhoramento acadêmico e administrativo, além de fortalecimento da autonomia universitária. Entretanto, essas práticas avaliativas estão sendo crescentemente substituídas por avaliações externas com fins de controle e regulação. A acreditação objetiva, principalmente, controlar, medir, assegurar ou garantir a qualidade, isto é, dar fé pública a respeito da qualidade de uma instituição, de um curso, de um título ou diploma. Aí não se trata propriamente da qualidade social, comprometida com as necessidades e demandas legítimas da sociedade e das populações locais, e, sim, daquilo que os especialistas e gestores determinam, relativamente a critérios, parâmetros mínimos, conceitos, metodologias, objetivos, usos dos instrumentos. Não estranha que, quando os especialistas, gestores e organismos de acreditação assumem maior protagonismo que os educadores e acadêmicos, a qualidade educativa tenda a ser o que eles definem como qualidade: a conformidade com o que fora previamente definido por eles.

É uma tendência mundial, notadamente nos países latino-americanos⁹, o predomínio das avaliações externas e da acreditação sobre os processos de auto-avaliação (avaliação interna) e de avaliações qualitativas. Os processos mais recorrentes são cada vez mais globalizados, transnacionais, padronizados, quantitativos e objetivos, com propósitos de ampliar as possibilidades de convalidação externa, estabelecer *rankings* e orientar os “clientes” (Dias Sobrinho, 2006a.). A justificativa geralmente dada a esse modelo se baseia na crescente globalização, internacionalização e transnacionalização da educação superior, fenômeno este que passa a exigir critérios mínimos de qualidade,

avaliação e acreditação estão compartilhadas por CAPES (Pós-Graduação), INEP, CONAES, SESu e Conselho Nacional de Educação.

⁹ Quase todos os países da América Latina e do Caribe, e também as sub-regiões, criaram, a partir dos anos de 1990, seus organismos ou agências de avaliação e acreditação. Por exemplo, a Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior e o Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México), Consejo Superior de Educación (Chile), Consejo Nacional de Acreditación (Colômbia), Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (América Central), Mecanismo

parâmetros internacionais, mecanismos que facilitem a mobilidade estudantil e os intercâmbios de pesquisadores. Para tal efeito, exigem-se critérios objetivos e procedimentos que privilegiem os aspectos quantitativos e comparáveis (Dias Sobrinho, 2005a). É certo que os esforços de integração internacional e inter-regional precisam contar com mecanismos de homologação e instrumentos que facilitem as compatibilizações e os intercâmbios solidários no campo acadêmico e científico, mas, isso não deveria ocorrer em detrimento da reflexão e do diálogo dos educadores e pesquisadores, nem tampouco em desfavor da pertinência e da relevância social.

Em função dos papéis estratégicos da educação superior no desenvolvimento e na acumulação capitalista, tornou-se imperiosa a necessidade de reajustar objetivamente o conceito de “qualidade” dos cursos, das instituições e dos sistemas educacionais de nível superior. Em termos da economia global, a “qualidade” deve apresentar características, significados e funções aplicáveis à educação superior, em geral, sem muita consideração pelas realidades concretas altamente diferenciadas. Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos e idiosincrasias. Uma das aplicações mais importantes dessa noção genérica de “qualidade” consiste nas questões dos empregos e da empregabilidade. A globalização da economia requer uma certa padronização geral das carreiras profissionais, especialmente no que se refere à comparabilidade e à compatibilidade dos currículos em escala regional e mundial, para atender às necessidades de mobilidade profissional e de trocas mercantis nos blocos e conglomerados econômicos.

Crítérios internacionais baseados em determinantes econômicos definem o que deve ser considerado “qualidade”, o que é uma “boa prática”, quais os níveis exigidos, o que deve ser feito. Para atestar aos clientes e interessados em geral que uma instituição cumpre adequadamente esses padrões e seguem corretamente a norma pré-estabelecida, agências multilaterais, com a colaboração de muitas outras regionais e locais, elaboram e põem em prática um arsenal de instrumentos supranacionais de controle e de certificação. Por exemplo, a OCDE, a exemplo de outras organizações multilaterais, não somente define os instrumentos, os indicadores, as metodologias e os objetivos de avaliação e acreditação, como também forma expertos e apóia as “boas práticas” nessa área em diversos países.

Também são bastante conhecidas as políticas do Banco Mundial relativamente a essa questão. A “qualidade” passa a ser a objetividade definida por essas agências. Como objetividade, sem permitir muita margem a questionamentos, pode ser, e é, medida, comparada, classificada. O resultado das hierarquizações não se discute; aceita-se, como expressão fiável da verdade.

A “qualidade” da educação está em grande parte (talvez, ainda) sob a égide dos Estados, que têm o dever de regular e supervisionar o cumprimento dos requisitos que devem ser atendidos, mas incorpora e emula a mesma lógica competitiva que impera na economia, em razão da crescente subsunção da sociedade pelo mercado. Assim, o conceito de qualidade em educação superior tende a se adaptar às exigências do mundo econômico e a seus códigos morais e ideológicos. Individualismo, individualismo possessivo, liberdade individual, livre escolha, sucesso pessoal, competitividade, lucro, empreendedorismo, eficiência, excelência, produtividade, rendimento, resultados são expressões fortemente indicativas da noção de “qualidade”, nessa perspectiva neoliberal e constituem o núcleo dos interesses da sociedade econômica mundial.

Muitas vezes os índices tomam os lugares da própria qualidade. Para o público em geral, o que parece ser o definidor por essência da qualidade educativa nos processos de acreditação e avaliação praticados por governos e agências, na perspectiva da economia de mercado aqui criticada, se reduz à demonstração mensurável de desempenhos e resultados na titulação de profissionais, aos rendimentos estudantis, aos números de publicações e citações, às condições de infra-estrutura física e a outros produtos que possam ser objetivamente quantificados. Produtos e resultados são apresentados como representações da qualidade, como se fossem a própria qualidade, como se fossem entidades auto-suficientes e independentes das realidades concretas em que fundam suas existências. Por isso, os processos que têm como finalidade assegurar a qualidade passam a ser identificados com ações de controle, que requerem rígida fiscalização, baseada em procedimentos burocráticos e legais objetivos e pretensamente isentos de valores.

A nenhum Estado seria interessante permitir que as expectativas de grupos sociais em termos de educação superior fossem frustradas. Dentre possíveis outras, as expectativas sociais que hoje prevalecem são as relativas aos empregos, até mais que aos salários. Na

ótica utilitária da sociedade da economia global, o que o capital mais exige é que a educação superior seja funcional à acumulação capitalista, e o que mais comumente os “usuários” da educação superior esperam é que os cursos e principalmente os diplomas lhes abram as portas de algum posto de trabalho. A “qualidade” da educação superior assume, desta forma, principalmente, as conotações que lhe conferem as funções econômicas da sociedade e as expectativas de empregos dos indivíduos.

Garantir a qualidade é uma expressão que designa o ato formal de certificação de uma instituição ou programa, para efeitos de informação pública e fins burocrático-jurídicos. A garantia de “qualidade” é dada pelos Estados nacionais, cada vez mais enfraquecidos, e, crescentemente, por agências transnacionais criadas para tais fins. Referindo-se à acreditação nos Estados Unidos, Judith Eaton diz que, mediante o mecanismo da garantia de qualidade, os estudantes ou potenciais “clientes” e a sociedade em geral ficariam cientes de quais instituições cumprem os requisitos mínimos relativamente ao professorado, programa de estudos, serviços para estudantes, bibliotecas e estabilidade fiscal. Segundo ela, a acreditação ainda tem as funções de permitir o acesso aos recursos federais e estatais (os estudantes americanos só podem beneficiar-se de ajudas federais se sua instituição estiver acreditada); gerar confiança no setor privado (na avaliação de candidatos a empregos, os empresários levam em conta se a instituição está ou não acreditada); facilitar a transferência de alunos de uma instituição a outra (Eaton, 2006: 279).

Como tendência geral - e aqui se toma o exemplo da acreditação na região africana subsahariana -, são analisados, no quesito insumos: estudantes, corpo docente, currículos, instalações. Quanto ao processo, a relação ensino-aprendizagem, a eficácia interna, a pesquisa, as práticas de avaliação e gestão. No tocante aos resultados, se verificam a quantidade de estudantes titulados e com possibilidades de obter trabalho, novos conhecimentos e as questões de eficácia externa. (OKEKUBOLA e SHABANI, 2006: 189 e 190)

O crescente papel que vem sendo atribuído em todas as partes do mundo à acreditação também está ligado aos cortes de financiamentos da educação superior e da C&T, que, por sua vez, se inserem nas crises mais amplas, também políticas e não só econômicas, dos Estados. A diminuição dos investimentos públicos de nações pobres e em

desenvolvimento, já assoberbadas com os pagamentos de dívidas históricas e cada vez mais volumosas, os custos crescentemente mais altos da pesquisa e do ensino científica e socialmente relevantes, a diversificação das demandas muitas vezes contraditórias e a expansão um tanto descontrolada dos sistemas transformam a questão do financiamento em uma enorme crise estrutural com graves efeitos sobre a qualidade da educação superior.

As dificuldades são ainda maiores em razão da multiplicação das demandas por vagas na educação superior, pelas exigências de novos perfis profissionais em um campo de exíguas ofertas de empregos, e pela explosão epistêmica. A maioria dos países de diferentes regiões vem optando pela expansão do setor educacional privado, basicamente consistente na criação de novas instituições e da ampliação de receitas oriundas de pagamento de matrículas estudantis, vendas de serviços e outras medidas lucrativas¹⁰.

Os argumentos mais fortes para justificar as práticas de acreditação consistem na função tutelar dos Estados para evitar a expansão sem controle e para garantir à sociedade, mais propriamente aos “consumidores”, que os serviços de educação superior oferecidos têm boa “qualidade” e os direitos que eles geram são genuínos. A acreditação, direta ou delegada, é assim uma expressão do Estado em sua função de manutenção da ordem pública e garantia da validade jurídica, tendo em vista o direito de propriedade dos indivíduos. Para este conceito liberal que confere aos indivíduos a propriedade, mesmo de um bem que por princípio é público, tal como a educação, e ao Estado atribui o dever da supervisão e da garantia jurídica, a acreditação é um instrumento de grande eficácia e importância. No plano da globalização, somam em favor do aumento dos controles dos Estados, e, assim, da acreditação, as demandas de convalidação internacional dos títulos acadêmicos, da compatibilidade das competências profissionais, das necessidades de integração regional e de cooperações bilaterais para efeito de aumento da competitividade nas esferas multilaterais.

Processos de avaliação podem ser totalmente independentes da acreditação. É o caso das avaliações diagnósticas orientadas à superação de alguns problemas detectados e ao estabelecimento de estratégias para o melhoramento. Mas, podem também estar enlaçados

¹⁰ Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana e El Salvador são alguns dos países que mais efetivamente propiciaram as condições para a expansão do setor privado, na América Latina. Brasil adotou uma política agressiva de expansão privada. Atualmente, são privadas 90% das instituições e 73% das matrículas de educação superior brasileiras.

em processos de acreditação e, então, servir a propósitos de certificação. Neste caso, oferecem inicialmente um diagnóstico do estado em que se encontram uma instituição, um curso ou um programa, e muitas vezes acompanham o desenvolvimento deles, com o fim de fundamentarem os ditames finais. Em termos gerais, os processos de acreditação vigentes em quase toda parte são muito mais valorizados que os processos de avaliação para efeito de melhoramento. Em outras palavras, há uma forte tendência a substituir a avaliação, entendida como reflexão sobre os valores e sentidos das atividades pedagógicas e científicas, das estruturas e funções, dos processos e resultados educativos com objetivos de melhoramento, pela acreditação como ato legal de reconhecimento e fé pública da “qualidade”. Neste caso, a acreditação leva em conta quase só aquelas dimensões mais visíveis e quantificáveis da avaliação, que são muito úteis aos efeitos de comparação e seleção.

Obviamente, a acreditação lança mão de todos os procedimentos correntes da avaliação institucional e de cursos (auto-avaliação, avaliação externa, pares acadêmicos, estatísticas sobre ensino e pesquisa etc). Porém, nesse caso, a avaliação interna se limita quase só a fornecer informações para a avaliação externa, que constitui, esta, sim, o centro da acreditação na maioria dos casos. Enfatizando quase exclusivamente os produtos e resultados quantificáveis, segundo orientações internacionais, a acreditação acaba deixando de lado os processos, contextos e modos de apropriação dessa produção, bem como valores, compromissos com as comunidades locais e as dimensões qualitativas de relevância social.

Em geral, as grandes linhas e diretrizes emanadas dos organismos nacionais e supranacionais de avaliação e acreditação desempenham um papel de enorme importância para as instituições educativas e os sistemas. Os sistemas de avaliação e acreditação são eixos estruturantes dos processos de auto-avaliação protagonizados pelas instituições e indicam as direções a seguir nas avaliações externas realizadas pela comunidade acadêmica e científica, sob a coordenação e supervisão de agências e organismos da administração central. Dada a importância de resultados positivos nos sistemas de avaliação externa e das conseqüências jurídicas e sociais de uma acreditação, ou seja, do testemunho de qualidade atribuído pelo Estado, as instituições educativas, seus cursos e programas envidam grandes esforços para se enquadrarem nos marcos legais e

burocráticos e demonstrarem que cumprem os requisitos de qualidade exigidos. Assim é que amoldam os currículos, a infraestrutura, os objetivos e os procedimentos em conformidade aos lineamentos e diretrizes gerais determinados pelas agências avaliadoras e acreditadoras. Um bom exemplo disso é a submissão do ensino aos objetivos de bons desempenhos dos estudantes nos exames gerais, quando estes servem de parâmetro para distribuição de financiamento e bolsas e para a elaboração de *rankings*. Neste caso, os exames gerais perdem seu sentido formativo e acabam determinando os conteúdos e métodos de ensino, deslocando, ao menos em parte, a autonomia didático-pedagógica das instituições e seus atores principais (professores e estudantes) para setores da burocracia central.

Os procedimentos e características mais comumente utilizados nos processos de acreditação já constituem uma cultura bem consolidada, com diferenças de ênfases e graus de um país a outro. Em geral, partem da *auto-avaliação* (ou *avaliação interna* ou ainda *auto-estudo*), que fornece reflexões e informações que objetivam o melhoramento pedagógico, acadêmico e institucional e servem de base para as etapas seguintes. Preconiza-se que esse processo tenha um caráter permanente e participativo, isto é, mobilize amplamente os corpos docente, discente e administrativo. A auto-avaliação pode ter um sentido eminentemente de conhecimento e melhora pedagógica e administrativa da instituição e dos cursos e, então, seguir uma metodologia concebida pelos atores internos. Entretanto, quando orientada para a acreditação, respeitada alguma margem de autonomia, ela deve seguir os critérios e procedimentos prescritos pelas agências acreditadoras, a quem é necessário submeter um documento explicitando aspectos importantes do funcionamento, processos, recursos humanos e materiais e resultados.

A *avaliação externa* é, em geral, realizada por pares acadêmicos nomeados pelos organismos acreditadores correspondentes. Muitos organismos de acreditação organizam bancos de examinadores a partir dos quais constituem as diversas comissões externas. Em geral, os critérios adotados para o credenciamento de avaliadores externos são: títulos acadêmicos, conhecimentos dos conteúdos curriculares, capacidade para reconhecer as competências e habilidades de cada área, experiências em outras instituições nacionais e internacionais, capacidades administrativas etc.

Aos avaliadores externos cabe elaborar um texto de análises e sugestões, com base nas informações colhidas nos documentos institucionais e nas visitas que fazem às instituições. Apesar de guardar sempre uma função de controle externo, a avaliação realizada pelos pares procedentes de outras instituições pode criar ambientes e situações favoráveis à melhora institucional. Para isso, é importante que os diálogos entre as partes se efetuem em um clima de muito respeito mútuo.

Desses processos internos e externos resulta uma *avaliação final*, isto é, um conceito técnico emitido pelo organismo acreditador responsável a ser enviado à sanção das autoridades superiores a fim de que cumpram os efeitos de acreditação. É comum que esse conceito apresente, além de juízos binários positivos ou negativos (sim-não), recomendações que visem a melhorar o desenvolvimento institucional ou, em alguns casos, estabelecer um protocolo de compromissos a serem assumidos pela instituição, buscando a solução de problemas determinados em prazos definidos. Também pode ocorrer que o parecer final destaque a alta qualidade e as boas práticas de alguns programas.

É importante observar que os processos de acreditação se situam em um patamar mais complexo, tanto do ponto de vista conceitual, quanto metodológico, que os procedimentos de avaliação *ex ante* para primeira autorização de funcionamento que muitos países adotam, com base na análise quase somente das condições de infraestrutura.

De um país a outro, são muitas as semelhanças em relação à metodologia e às finalidades atribuídas aos processos de acreditação. Mas, também há muitas diferenças, que se devem a graus de desenvolvimento dos sistemas de educação superior, a questões culturais e a dificuldades técnicas. Enquanto que nos Estados Unidos a acreditação já tem uma longa e sólida experiência, nos países latino-americanos se verificam uma grande heterogeneidade e notáveis assimetrias, que vão desde as diferenças de dimensões territoriais e desenvolvimento econômico e social a diferenças quanto aos marcos normativos, projetos nacionais, graus de inserção no mundo, estágios de avanço em ciência e tecnologia, índices de desigualdades sociais etc. Tudo isso está associado aos perfis dos sistemas, especialmente à sua capacidade de promover cobertura com equidade

e qualidade científica, e aos graus de desenvolvimento das instituições de educação superior.

Em alguns países, a acreditação é voluntária, enquanto que, em outros, é obrigatória. Em alguns, o foco são os programas ou as instituições; em outros, são ambos. Há casos em que membros da sociedade participam dos processos; em outros, somente os acadêmicos e as autoridades da área educacional protagonizam as atividades de acreditação. Pode haver somente atores nacionais, ou também a incorporação de especialistas internacionais. De um país a outro variam muito os graus de amadurecimento e consolidação dos processos de avaliação e acreditação. Em alguns os processos se focalizam mais aspectos da infra-estrutura e condições de oferta dos serviços educativos, em outros se enfatizam mais as atividades e resultados do ensino e da pesquisa. Alguns sistemas já demonstram experiências prévias de avaliação razoavelmente consolidadas e aceitas por suas respectivas comunidades acadêmicas e científicas, outros ainda não foram capazes de criar uma cultura de avaliação. Na maioria dos países, os organismos de acreditação são governamentais; porém, há alguns organismos de acreditação privados, embora estes devam ser acreditados pelo Estado.

Avanços, limites e problemas

Em que pesem as assimetrias, as dificuldades técnicas e políticas e o relativamente pouco tempo de experiência e consolidação, é de justiça reconhecer que muitos avanços ocorrem nos processos de acreditação na América Latina. Pouco a pouco se vai consolidando a cultura, a prática e o campo teórico da avaliação e da acreditação. Não somente a comunidade universitária, mas, também, amplos setores sociais já incorporaram esses processos como um valor e uma necessidade, para aumentar a efetividade institucional e, sobretudo, a eficácia social da educação superior.

Um dos movimentos que muito tem contribuído para esses avanços consiste na criação de redes e associações multilaterais, segundo o princípio da cooperação solidária e sem hegemonias. Os intercâmbios entre professores, pesquisadores, estudantes e autoridades setoriais, reunindo e aproximando os vários países da região, têm sido de grande importância para o fortalecimento dos processos de avaliação e acreditação na

América Latina e Caribe. Além da troca de experiências, que permite ampliar as aprendizagens na área, estão sendo promovidos ajustes de linguagem, critérios, marcos normativos, práticas que contribuem para aumentar as possibilidades de homologação de títulos e, sobretudo, para fortalecer a integração regional e sub-regional, o que é muito importante ante os riscos da mercantilização, em especial, da educação transnacional.

Mas, há também importantes limites, desafios e riscos. No sentido mais propriamente acadêmico, para parte da comunidade universitária favorável à internacionalização e preocupada com a transnacionalização mercantilista da educação superior, a acreditação poderia favorecer os entendimentos sobre o que são as “boas práticas” universais, que deveriam servir de exemplo, e identificar as “más práticas” e ofertas marcadamente comerciais, que deveriam ser controladas e evitadas. Então, a acreditação teria a função moralizadora de separar o joio do trigo.

Porém, as próprias comunidades disciplinares internas às instituições, que são os principais atores da construção das áreas de conhecimento e de formação, têm pouco poder para definir os critérios de qualidade e atuar nos mecanismos de identificação e certificação de qualidade. Mesmo que alguns participem como membros das equipes de pares disciplinares ou como especialistas independentes, sua atuação está fortemente demarcada pelas agências e organismos de avaliação e acreditação. Desta forma, a comunidade acadêmica, já internamente desunida por tantas contradições, não tem força e autoridade para definir o que seriam essas “boas práticas”, a quem servem e onde poderiam ser replicadas, se é que universalizáveis.

Sem dúvida, a acreditação é bastante eficiente no que se refere às dimensões educativas mais mensuráveis, visíveis e comparáveis. É certo que uma instituição educativa tem funções e responsabilidades sociais. Então, precisa ser avaliada com base em princípios, critérios e indicadores públicos. A propósito, uma importante marca da acreditação é seu caráter público. Também é inegável que ela exerce um papel indutor de modelos institucionais e daquilo que as agências e organismos consideram “boas práticas”. Porém, muitas questões ficam sem respostas nesses processos.

Uma das questões mais importantes diz respeito aos padrões e critérios abstratos e genéricos, independentes de contextos e supostamente válidos para todo o mundo, como se a educação superior devesse ser igual em toda parte e em todas as áreas do conhecimento.

As próprias agências e organismos acreditadores se colocam acima e fora das questões, como se imunes a ideologias e interesses de grupos. Também não se podem ocultar as dificuldades de cumprir padrões de qualidade em tempos de grande expansão dos sistemas educativos, redução dos financiamentos públicos e restrições econômicas dos setores privados, aceleração das tecnologias de informação, explosão epistêmica, crise de empregos, constantes alterações nos perfis profissionais, diversificação das demandas sociais, necessidade de atualização continuada, exigências éticas de inclusão e democratização etc.

É certo que os conhecimentos deveriam ser um patrimônio de toda a humanidade. Como tal, teriam uma dimensão internacional. Porém, os conhecimentos são construções históricas e se inserem nas realidades sociais concretas. Portanto, há que se pôr em questão os critérios internacionais de qualidade baseados apenas no poderio da ciência hegemônica e das ideologias do mercado. Os processos de acreditação movidos pela noção de qualidade baseada nos critérios abstratos e genéricos acabam se reduzindo a processos de controle, isto é, de certificação da conformidade a modelos ideais pré-estabelecidos por instâncias exteriores e portadoras de forte vinculação burocrático-legal. Por isso, seus principais procedimentos são de medida, balanço, sentido acabado, explicação, verificação da conformidade, muito pouco ou quase nada contribuindo para a instauração de processos de interpretação e produção de sentidos, questionamento, reflexão sobre os valores e os significados.

Aqui se insinua uma distinção, que é necessário esclarecer. Trata-se de distinguir as dimensões de mero controle (ou certificação da qualidade de algo, a partir da constatação de sua conformidade aos padrões e normas ideais) e as de produção de sentidos (ou reflexão sobre significados e valores). Essa não é uma simples distinção metodológica. A opção por uma ou por outra está ligada a distintas concepções de mundo, que competem entre si ou se completam, e que servem a diferentes interesses.

A acreditação se apresenta, neste trabalho, pelo que tem sido sua marca mais forte. Com efeito, o que mais tem caracterizado a acreditação praticada em diversas regiões do mundo, particularmente na América Latina, são os processos de controle e conformação, orientados a produzir efeitos legais e burocráticos. A acreditação tem como ponto de partida a avaliação, mas, nem sempre seus objetivos são idênticos. Neste texto, a avaliação

é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados das concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares, embora também requeira procedimentos de controle, medição, comparação e organização sistemática de dados e estatísticas. Seu objetivo principal é conhecer e compreender para melhorar; é fornecer elementos – dados da realidade e reflexões – para fundamentar ações proativas. A acreditação também é um processo de conhecimento e, portanto, de avaliação. Porém, seu objetivo final é a certificação da qualidade, isto é, produzir um ato legal que assegure publicamente que os processos e resultados de uma instituição ou de um curso atendem aos requisitos e padrões previamente estabelecidos pelo ente responsável.

A acreditação, se não produz questionamentos, reflexões, bases e novos horizontes para as ações de melhoramento, tende a ser dominada pelo sentido da conformação. Cumprir as necessidades e parâmetros estabelecidos com anterioridade por atores externos pode simplesmente corresponder a adequar-se acriticamente a uma norma. Essas normas são exteriores aos principais sujeitos educativos – estudantes e professores – e não têm eficácia se não alcançam os compromissos desses atores. As noções de qualidade que elas indicam, e muitas vezes representam como resultado do preenchimento de fichas, não são postas em questão e muitas vezes não são apropriadas às realidades específicas de cada país ou de cada comunidade e, ainda mais, de cada curso em particular.

A autoridade para estabelecer, determinar e medir os graus de seu cumprimento compete a organismos externos relativamente ao cotidiano das práticas educativas de uma instituição. Essa exterioridade, com força de determinação legal, se não exercida de forma dialógica e democrática, isto é, se não puser em ação um processo reflexivo e dialógico com a comunidade educativa, acaba transferindo a autonomia universitária das instituições e comunidades educativas para as agências e organismos de acreditação. Isso produz um sério enfraquecimento da profissão docente, uma vez que o professor já não pode exercitar sua liberdade de ampliar as possibilidades de inovação pedagógica e curricular, obviamente resguardados os compromissos com a ciência, a formação e as necessidades gerais e específicas da sociedade.

Defendo que, além dos aspectos performativos e objetivos, a qualidade tem uma dimensão fortemente vinculada ao social e ao ético-político, isto é, à pertinência e à

relevância para a sociedade. Nessa perspectiva social e histórica, a qualidade não é um conceito acabado e pronto para ser usado indistintamente. É uma construção social e dinâmica cujos significados mudam de acordo com as alterações de contexto que se produzem nas sociedades, nas comunidades acadêmicas e científicas, nas expectativas individuais e nos interesses de grupos. Sendo social, a construção da qualidade requer o compromisso e o envolvimento ativo dos sujeitos que atuam no cotidiano da educação.

Um dos maiores desafios a vencer, seja nos níveis institucionais internos, seja nas agências e comissões externas, é evitar a burocratização dos processos avaliativos, que ocorre toda vez que as práticas e espaços de debates e reflexões são substituídos por tarefas mecânicas que se limitam ao mero cumprimento de exigências externas formais. A burocratização dos processos, aliada à alta competitividade instalada nos sistemas de educação superior, tendo em vista os efeitos que os resultados jurídicos, econômicos e sociais que a avaliação e a acreditação produzem às instituições, especialmente às privadas, se torna propícia a alguns desvios éticos. Não são tão incomuns os casos de manipulação de informações, fraudes, corrupção, aplicações frouxas de critérios e normas, falta de transparência, omissão de dados problemáticos, supervalorização de aspectos que poderiam não ser tão valiosos, uso político para prestígio pessoal de dirigentes ou *marketing* institucional etc. Também não se desconhecem práticas de favorecimento, baseadas em amizades pessoais, e de corporativismo acadêmico.

Variando em intensidade e situações, polarizações entre governos e setores da comunidade acadêmica são também comuns, especialmente quando se lançam novas modalidades de políticas públicas setoriais. É fato que existem ainda resistências de parte dos atores educativos a determinados modelos de avaliação e acreditação, especialmente porque não se sentem sujeitos dos respectivos processos de elaboração e execução. Essas resistências se devem, ainda, não só a um costumeiro receio ante as avaliações, mas, também, ao fato de que nem sempre os mecanismos praticados pelos organismos oficiais têm sido eficazes para melhorar os sistemas educativos e, em alguns países, nem sequer coíbem a proliferação de instituições e cursos de baixa qualidade. As resistências, às vezes, se devem à falta de transparência dos critérios e objetivos dos processos e também a dificuldades técnicas e operacionais para executar a coleta, organização e a interpretação dos dados, bem como para compreender os critérios e padrões elaborados pelos

organismos de avaliação e acreditação. Por outro lado, os membros dos organismos oficiais responsáveis pela elaboração das guias normativas, pela montagem dos modelos e pela condução prática dos processos de avaliação e acreditação, nem sempre compreendem os pontos de vista das instituições.

Considerações finais

Antes dos anos de 1990, os governos e até mesmo as instituições universitárias latino-americanas e caribenhas, salvo algumas relevantes experiências pontuais, não praticavam de modo amplo e sistemático a avaliação e a acreditação. Entretanto, a partir dessa década, esses temas passaram a ocupar o centro das agendas e a exercer o papel de eixos estruturantes das transformações da educação superior. Não só foram criados os organismos para executar essa tarefa, como também se elaboraram os modelos, isto é, os esquemas teóricos e metodológicos que asseguram as bases epistemológicas, os procedimentos necessários e os padrões de qualidade almejados.

A necessidade de processos de avaliação e acreditação, nesse momento, tem como justificativas mais fortes uma série de fenômenos que estão transformando, de modo geral, as sociedades, e, particularmente, o mercado de trabalho e a educação superior. Dentre outros aspectos, as transformações da educação superior incluem: grande expansão quantitativa de instituições e de matrículas estudantis, forte movimento de privatização e de incorporação de lógicas mercantis, internacionalização e transnacionalização, aumento da oferta de serviços virtuais e educação a distância, aparecimento de novos tipos de provedores, diversificação, segmentação e diferenciação de instituições, novas modalidades de financiamento, mudanças nos perfis dos estudantes, demandas de mais estreita vinculação entre as instituições educativas e as empresas e empregos. Esse quadro trouxe à tona a questão da qualidade, ressignificada para melhor se ajustar às novas realidades econômicas, e da garantia da qualidade, mediante a acreditação.

Como os países mais industrializados são os que desenvolveram experiências mais consolidadas em acreditação, houve e continua havendo a tendência de as nações pobres e em desenvolvimento copiarem esses modelos estrangeiros. Se isso resolve alguns problemas, cria outros. Na educação superior, existem princípios e valores que se referem à qualidade educativa e científica que são universais e devem ser observados por todas as

instituições de educação e por todos os Estados nacionais. Entretanto, nem todos os critérios, prioridades e padrões internacionais e/ou transnacionais, estabelecidos pelos grupos que detêm o poder nos meios acadêmicos e de pesquisa nos países hegemônicos, valem, necessariamente, para os países pobres.

As nações latino-americanas, em razão de importantes défices de escolaridade, de pesquisa, de sentido econômico, de cidadania e vida democrática, têm prioridades e estratégias diferentes das que os países ricos apresentam. Em consequência, além dos papéis e funções universais associados ao conhecimento e ao desenvolvimento humano, essas nações precisam consolidar suas instituições educativas de acordo com suas prioridades e necessidades. E, se a avaliação e a acreditação são processos que estruturam e orientam as transformações das instituições e dos sistemas, obviamente, com impactos na sociedade, elas também devem corresponder às realidades nacionais e regionais. Não esquecer que “el centro de la garantía de la calidad debe encontrarse en el ámbito nacional, ya que cada país tiene el derecho de legislar la educación superior en su territorio y tiene poderes ejecutivos” (UVALIC-TRUMBIC, 2006: 67-68).

Além dos critérios técnicos e científicos, os processos de avaliação e acreditação em nossos países devem valorizar, também, e enfaticamente, os critérios e práticas de pertinência, relevância social, equidade e fortalecimento da democracia. A qualidade não é abstrata e apátrida. Não há qualidade sem pertinência, sem equidade, sem um adequado enraizamento nas realidades concretas, múltiplas e diferenciadas em que se dão as práticas educativas.

A qualidade não se expressa simplesmente nem se esgota na relação entre insumos e quantidade dos produtos. Dimensões pedagógicas, científicas, técnicas, éticas, políticas, econômicas e tantas outras que constituem o humano são co-essenciais no complexo fenômeno da qualidade educativa e muito pouco deles cabe nos indicadores que se centram no formal, no burocrático e no operacional. A ser assim, então, a avaliação e a acreditação não podem deixar de pôr em questão os compromissos das instituições educativas com o sentido social dos conhecimentos, com os valores da cidadania pública, com a democratização do acesso e da permanência, com a pertinência e a equidade, com o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, enfim, com o enriquecimento humano solidário da sociedade.

A avaliação e a acreditação precisam levar em conta que os conhecimentos e a formação devem ter não só mérito científico, mas, também, valor social. É certo que devam

ser importantes para o desenvolvimento econômico, mas, estando claro que a economia não é a razão central da sociedade; portanto, esse desenvolvimento deve ter valor de cidadania pública. A formação não é uma simples questão de competência técnica e instrumental; tem, primordialmente, um valor ético-político. Conseqüentemente, a avaliação e a acreditação não podem esquivar-se do foco principal: as finalidades essenciais da educação superior.

Os processos de avaliação e acreditação não deveriam limitar-se ao controle e à fiscalização. Não basta verificar se há correspondência entre o realizado e o planejado, ou almejado, ou, em outras palavras, entre os resultados alcançados e as normas e padrões, ou entre os insumos e os produtos. Uma instituição, um curso ou um programa não devem ser tomados como objetos inertes. A qualidade é uma construção social e dinâmica e requer, em sua conceituação e avaliação, o envolvimento da comunidade educativa, em diálogo com as autoridades setoriais que representam a sociedade. Então, avaliação e acreditação devem ser processos dinâmicos socialmente construídos.

Há uma tendência mundial de conceder protagonismo às avaliações externas, em detrimento das auto-avaliações e das avaliações qualitativas. Avaliação e acreditação “son procesos cada vez más globalizados, transnacionales, estandarizados, cuantitativos y objetivos, con propósitos de ampliar las posibilidades de convalidación externa, establecer clasificaciones y también orientar a los ‘clientes’.” (DIAS SOBRINHO, 2006: 286-287).

Ora, já está perfeitamente assentado que a criação dos organismos e a disseminação das práticas de avaliação e acreditação são políticas que vêm produzindo importantes efeitos nos movimentos de transformação da educação superior. Entretanto, a prevalência unidimensional de medida, norma, critérios externos, controle, regulação, quantificação de produtos, índices, estatísticas, a obsessão classificatória e os formalismos processuais acabam enfraquecendo os processos de reflexão, de debates públicos e quase anulam os esforços que visam a fortalecer os valores acadêmicos, como a autonomia, o desenvolvimento intelectual, moral e artístico, a pertinência, a equidade e a relevância social.

A avaliação e a acreditação têm características distintas que não devem excluir-se; ao contrário, devem ser entendidas como aspectos que fazem parte do mesmo fenômeno: autonomia e heteronomia. Ou, em outras palavras, auto-regulação e regulação. Embora a tendência atual seja privilegiar o controle externo (medida, balanço, o sentido dado, classificação, seleção, regulação etc), não pode ser diminuído, ao contrário, deve ser

valorizado o significado dos processos de avaliação e acreditação que se desenvolvem como promoção de possibilidades, isto é, de melhora, interpretação, produção de sentidos, autonomia, auto-regulação.

Se a qualidade é definida por especialistas ligados aos organismos de acreditação e é identificada com índices e marcadores de comparação, então, a autonomia, a liberdade para criar, a capacidade de inovação, a missão e a identidade institucionais, que são altos valores acadêmicos, acabam ficando em segundo plano. Nessa perspectiva, o mais importante passa a ser a conformação ao padrão genérico estabelecido pelos especialistas. É perfeitamente aceitável como necessária a regulação externa, como função estatal de assegurar que a educação superior desempenhe com qualidade os objetivos públicos que lhe compete. Tendo em vista os objetivos públicos da sociedade que institui a educação, além dos modelos universalmente aceitos, os processos de melhora (avaliação) e de garantia e certificação de qualidade (acreditação) devem levar em conta, também e enfaticamente, os valores da pertinência. Isto significa que devem ser observadas as respostas que cada instituição educativa efetivamente dá às necessidades e realidades sociais, tendo como fundamento e motivação as expectativas e objetivos que as sociedades, em seus diversos âmbitos, têm em relação à educação superior.

É altamente desejável que a acreditação cumpra a função de distinguir as “boas práticas” das “más práticas”. Porém, isto também apresenta grandes dificuldades. As comunidades disciplinares internas não têm poderes nem para definir o que é uma boa prática, a quem ela serve, se e onde pode ser replicada, nem tampouco para atuar na certificação de qualidade. Esses poderes se reservam aos organismos oficiais. Em geral, eles cumprem bem as tarefas da acreditação, quando se trata de dimensionar os aspectos mais mensuráveis e comparáveis e fornecem elementos para as políticas públicas setoriais. Portanto, satisfazem expectativas dos governos.

Além dos aspectos performativos, a comunidade acadêmica e científica reivindica dos processos de avaliação e acreditação outras características mais identificadas com os valores da equidade, relevância e da pertinência social da educação superior. Quando os processos estão centrados quase exclusivamente na conformação às normas e no objetivo único do controle externo, sem a devida atenção às realidades e aos esforços dos atores que no dia-a-dia constroem as histórias reais das instituições, muitas questões ficam sem respostas, ou

deixam de satisfazer a todos os atores que se encontram e se enfrentam no campo da educação e da construção de conhecimentos. Por exemplo: todos os critérios e padrões de qualidade são universalizáveis e adequados, igualmente válidos para todo e qualquer área ou curso, independentemente de sua natureza epistêmica, em qualquer tempo e em toda parte? Podem os organismos acreditadores se colocarem acima e fora dos questionamentos da comunidade acadêmica e científica, como se imunes a ideologias e interesses? Até que ponto fortalecem os compromissos sociais da educação superior?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMBIA, CNA- Consejo Nacional de Acreditación. **Programas acreditados**. Catálogo 2001, Bogotá, 2001.

CRUZ LOPEZ, Yazmín & LOPEZ-SEGRERA, Glosario, in: *La Educación Superior en el Mundo 2007*. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação das universidades: experiências e tensões, in TRINDADE, Hélgio e BLANQUER, Jean-Michel, **Os desafios da Educação na América Latina**: Petrópolis, Editora Vozes, 2002, p. 115-156.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior: São Paulo, Editora Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO, José. O sentido ético da avaliação. In: APPEL, Emmanuel (org.), **A Universidade na encruzilhada**. Universidade: por que e como reformar?: UNESCO/MEC: Brasília, 2003b, p. 109-120.

DIAS SOBRINHO, José. Modelos de evaluación institucional y políticas de educación superior brasileña en los años noventa: tendencias y tensiones, en: Consejo Nacional de Acreditación (ed.), Colombia, *Educación superior, calidad y acreditación*, Tomo II, CNA/Colombia, Bogotá, 2003, p. 133-154.

DIAS SOBRINHO, José. Autonomía y evaluación, en: **Reencuentro**, número 40, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, agosto 2004, p.21-30.

DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da Educação Superior**. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?: Casa do Psicólogo, São Paulo, 2005^a

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento da formação e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação, In: RISTOFF, Dilvo e ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula (orgs.), **Avaliação Participativa**. Perspectivas e Debates: UNESCO/MEC/INEP, Brasília, 2005b, p.15-38.

DIAS SOBRINHO, José. Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe, en: **La educación superior en el Mundo 2007**. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006a.

DIAS SOBRINHO, José. Paradigmas e políticas de avaliação da educação superior: Autonomia e heteronomia. In: VESSURI, Hebe (org.), **Universidad e investigación científica**. Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006b, p. 169-191.

DIAS SOBRINHO, José. Formação, Educação e Conhecimento. In: Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira (org.), **Universidade e Educação Geral**. Para além da especialização. Campinas: Alinea, 2007, p. 155-170.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de Formação, **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, nº 1, p. 193 – 208, março de 2008, p. 193-206.

DIAS SOBRINHO, José. Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña, in: GAZZOLA, Ana Lúcia & DIDRIKSSON, Axel (orgs.), **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, Caracas, IESALC-UNESCO, 2008b, p. 87-112.

EATON, Judith S., Consejo de Acreditación de la Educación Superior, la Acreditación y el Reconocimiento en los Estados Unidos, in: **La educación superior en el Mundo 2007**. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006.

HERRERA, Ricardo. Aseguramiento de calidad y acreditación: apuntes de contexto, in: AYARZA, Hernán, CORTADELAS, Joan, GONZALEZ, Luis Eduardo, SAAVEDRA, Genny (Editores), **Acreditación y Dirección Estratégica para la Calidad**, Santiago, CINDA agosto de 2007

MORA ALFARO, Jorge, Autoevaluación con fines de Acreditación y Cultura de la Calidad en la Educación Superior de Costa Rica, in: **Avaliação**, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Campinas, SP, vol. 10, nº 3.

OKEKUBOLA, Peter e SHABANI, Juma, Garantía de Calidad y Acreditación en la Educación Superior del África Subsahariana, in: **La educación superior en el Mundo 2007**. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006.

PIRSIG, R.M., **Zen and the Art of Motorcycle Maintenance**: An inquiry into values: New York, Morrow, 1974.

RIACES - Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. **Glosario Internacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación**, editado por Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Orense, Madrid: 2004.

STUBRIN, Adolfo, Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior, en: **Avaliação**, vol. 10, n 4, dez. 2005, RAIES, Campinas: 2005.

UNESCO, Conferencia Mundial sobre Educación Superior , Paris, 1998.

UVALIC-TRUMBIC, Stamenca, Política Internacional de Garantía de Calidad y Acreditación: de los instrumentos legales a las comunidades de práctica, en: *La Educación Superior en el Mundo 2007*. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?, TRES, Joaquín y SANYAL, Bikas C. (eds.), Global University Network for Innovation (GUNI/UNESCO, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid/Barcelona, 2006.