

A GARANTIA DA QUALIDADE E CREDENCIAMENTO - TEMA ESTRATÉGICO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA

Helgio Trindade¹

Introdução

Com o objetivo de assegurar a qualidade da educação superior, diversos países elaboraram, na década de 1980, políticas de avaliação institucional, com vistas a identificar as fortalezas e debilidades dos seus processos e atividades, orientando-se por concepções e metodologias diferentes das políticas de supervisão e regulação, promovidas pelo Estado. Elas visavam estabelecer critérios mínimos – e necessários - para o funcionamento de instituições, em face da grande expansão de matrículas ocorrida na década anterior.

Algumas dessas políticas de avaliação e credenciamento construídas na Europa continental e na América Latina e Caribe, na referida década, apoiadas em métodos quantitativos, geraram forte resistência e desconfiança, provocados pelas políticas neoliberais de alguns governos e agências internacionais, cujos efeitos regulatórios sobre o financiamento dominaram o cenário naquele momento.

No entanto, neste início de século XXI, tanto na Europa quanto na América Latina, a cultura da avaliação e da regulação da educação superior superaram a etapa da resistência, em função de práticas alternativas, elaboradas a partir de novas concepções. Este documento tem, por objetivo, focar a dinâmica desse processo, analisando as perspectivas desde a Conferência Mundial sobre Educação Superior de 1998 até a análise dos documentos produzidos pelas cúpulas de Chefes de Estado e colóquios internacionais de Reitores ibero-americanos. No entanto, para uma melhor compreensão do tema cabe fazer algumas considerações prévias, conceituais e comparativas, sobre a problemática da avaliação e do credenciamento da educação superior.

1. Considerações prévias conceituais e comparativas

Neste início de século XXI, os sistemas de avaliação e de credenciamento se generalizaram na maioria dos países, ainda que, no passado tenha havido muita resistência aos processos avaliativos por razões políticas e conceituais. Na análise de um pesquisador no tema, “a acreditação de programas educativos é uma prática que está se generalizando na educação superior, produto de uma estratégia mundial articulada para estabelecer políticas que estimulem a ‘qualidade educativa’ através da implantação de programas de avaliação”. Ele observa, porém, que “no entanto, o credenciamento de programas é uma prática recente na maior parte dos países do mundo. Ainda que estas ações se iniciaram, se desenvolveram e consolidaram nos Estados Unidos, sua mundialização se efetuou a partir de meados dos anos 90”.²

¹ Presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), de 2004-2006. Atualmente, membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).. Professor titula de Ciência Política e ex-reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). O autor agradece a Profa. Stela Meneghel pela leitura crítica e sugestões ao texto.

² Angel Dias Barriga – Los sistemas de evaluación y acreditación de programas de educación superior, in Angel Dias Barriga et alii – Evaluación y cambio institucional, México, Buenos Aires e Barcelona, Piados, 2007, p.55

Esse processo de “mundialização” da avaliação e do credenciamento resultou de um movimento internacional, num contexto de crise de financiamento na educação superior: “a massificação, diferenciação e internacionalização dos sistemas de educação superior trazem consigo uma crescente pressão para estabelecer procedimentos para assegurar a qualidade do ensino, garantir o valor público dos títulos e graus outorgados pelas instituições, induzir a estas a adotar mecanismos para o melhoramento contínuo de suas ofertas educacionais...”³

Um dos objetivos do presente documento é apresentar um balanço sintético da avaliação e do credenciamento através dos textos dos documentos da UNESCO que culminaram na Conferência Mundial de Paris (1998), mas que foram objeto de várias Conferências Regionais preparatórias (1996) e, posteriormente, objeto de várias reuniões de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo e de Reitores Ibero-americanos. Por isso veremos, a seguir, como em alguns países, o tema da avaliação e do credenciamento de IES foi abordado. E, em seguida, destacaremos como estes conceitos vêm sendo entendidos na atualidade.

a) Avaliação e Credenciamento

No final da década de 1980, o tema da qualidade afirmou-se na Europa e também na agenda de educação superior da América Latina. Desde este momento, em grande medida, a resistência à avaliação até meados de 1990 deu-se em função de orientações avaliativas que tinham conseqüências diretas sobre o financiamento das instituições. A melhoria da qualidade da educação superior não era um objetivo em si, mas estava subordinada a políticas produtivistas, especialmente ilustrada pela experiência inglesa das décadas de 1980-90: “os enfoques predominantes em matéria de planejamento e desenvolvimento da educação puseram ênfase nos aspectos quantitativos e na vinculação com o econômico e o social”. Do mesmo modo, “as reformas educativas dos anos 70, em vários países latino-americanos (Chile, Costa Rica, Venezuela, Colômbia, Peru, Panamá etc.) incluíram o tema da qualidade que, em geral, não tiveram êxito”⁴.

As reações a essas orientações começaram a se fazer sentir na Europa continental, especialmente através da criação, em 1985, do *Comitê Nacional d’Evaluation* (CNE) da França, durante o primeiro mandato presidencial de François Mitterrand. Em seu Relatório – *Où va l’Université (1987)*, - o CNE faz referência às orientações da OCDE que, à época, “confrontava suas análises e suas visões dos sistemas de educação superior” e, “após ter comparado os diferentes sistemas, escolhia o melhor, que tornar-se-ia o ‘modelo’”. Criticando esta orientação, o Relatório sustenta que “de fato, cada sistema corresponde à organização social e política, à história de seu país”.

A mudança de orientação é clara, pois o centro da preocupação do Comitê francês era simplesmente saber se, com o uso dos recursos estatais, as universidades estavam cumprindo sua “missão pública”. O Relatório, ao fazer um primeiro balanço de suas atividades, afirma que “essas avaliações de caso a caso tendem a se substituir atualmente por uma avaliação institucional confiada a organismos permanentes, cuja missão é a de prevenir, por seu diagnóstico, o traumatismo da crise” em um contexto de “redução de despesas

³ Jose Joaquin Brunner Ried – Aseguramiento de la calidad alrededor del mundo in In: 10 años de Evaluación de la Calidad de las Universidades, ANECA, Madrid, p 35

⁴ Norberto Fernandez Lamarra – Os processos de evaluación y acreditación en América Latina. In Evaluación de la calidad y acreditación, Madrid.ANECA, 2003, p. Madrid, 2007.

públicas”. O texto reconhece, porém, que “a avaliação do ensino superior permanece uma idéia nova”, embora afirme que “tende a se impor nos principais países desenvolvidos”.⁵

Na Holanda, também foi desenvolvido um sistema alternativo na mesma época: “o ano de 1985 foi decisivo para a política de garantia de qualidade da educação superior nos Países Baixos. O Ministro da Educação anunciou um novo conceito no que se refere à educação superior: ‘autonomia e prestação de contas’, em consequência do qual as instituições de educação superior podiam desenvolver e executar suas próprias políticas, estando sujeitas a uma avaliação da qualidade externa”. A organização da avaliação holandesa era diferente da francesa, pois a “avaliação externa” deveria ser feita por “pares externos”, mediante a organização da Associação das Universidades (VSNU), que eram “precedidas em todo país por avaliações internas”. Finalmente, as avaliações externas estavam posteriormente “sujeitas a uma meta avaliação realizada pela inspeção de educação superior” do Estado.⁶

Na Espanha, houve um longo processo de implantação de processos avaliativos e de credenciamento antes da criação da *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA), em 2002. A Lei da Reforma Universitária, promulgada em 1978, que reconhece a autonomia universitária, “introduz o conceito de responsabilidade social (*accountability*) para que sejam as próprias universidades que garantam a correta prestação de serviço público de educação superior encomendado”⁷. Anos mais tarde, em 1986, foi “promulgada a *Lei de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*, criando a *Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva* (ANEP), precursora da avaliação da produção científica.

Já em 1996, ao generalizar-se na Europa e na América Latina a avaliação da qualidade da educação superior, foi instituída a primeira agência espanhola de avaliação, na Catalunha: *Agencia per a Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya* (AQU). Apesar de “pioneiros” de propostas que “depois se transformaram em normais, foram à época consideradas como extraordinárias”: houve conflitos de competência, o convênio entre a *Generalitat e o Consejo de Universidades*, facilitou um boa coordenação entre ambas”⁸

Nos outros países europeus, os processos de avaliação e credenciamento foram mais tardios; iniciaram a partir de 1990, impulsionados, em grande medida, por iniciativas transnacionais. Em 1991, foi criada, na Irlanda (Dublin), a *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE), com o objetivo de reunir e difundir informações sobre a teoria e prática da avaliação, visando a garantia, melhoria e manutenção da qualidade da educação superior.

Em 1991, o *Memorando sobre a Educação Superior na Comunidade Européia* já fazia recomendações para o fomento da cooperação entre os países de sua jurisdição no campo da avaliação, estimulando a criação de estruturas que permitissem o controle da qualidade das universidades. Porém, a iniciativa propulsora dos processos avaliativos em várias nações ocorreu em 1994-95, com a promoção, pela União Européia, de um *Projeto Piloto para a Avaliação da Qualidade do Ensino Superior*, da qual participam cerca de

⁵ “Où va l’Université: Rapport du Conseil National de Evaluation”. Paris, Gallimard, 1987, pp.40-43. Em 2006, porém, nova legislação extinguiu o CNE francês e estabeleceu uma distinta sistemática avaliativa.

⁶ Hans de Wit – Los Países Bajos: garantía de la calidad, el camino desde la evaluación hasta la acreditación. In: 10 Anos de Evaluación de la Calidad de las Universidades, pp.223. Cabe destacar que Portugal, por meio da ação do seu Conselho de Reitores, seguiu o modelo Holandês, com a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/CNAVES, sob coordenação do Conselho dos Reitores, antecipando-se à legislação avaliativa do Ministério de Educação. No entanto, em 2006, a CNVES foi extinta em função da elaboração de nova legislação sobre a matéria.

⁷ Vicente Ortega Castro – Antecedentes de las políticas de evaluación de la calidad en España”. In op cit - p 149.

⁸ Gemma Rauret Dalmau – Diez años de evaluación de la calidad universitaria desde la perspectiva de la agencia catalana. In op.cit., pp.157 3 159

cinquenta universidades, no qual foram testadas metodologias comuns. As ações desencadeadas neste projeto tiveram um papel decisivo no desenvolvimento de organismos avaliativos na Europa e de uma cultura da avaliação que gerou um incremento significativo de qualidade em muitos países.

Esse conjunto de iniciativas teve seu momento transformador quando, em 1998, com a *Declaração da Sorbonne* instalou-se uma nova dinâmica européia no campo da educação superior. Na *Declaração* foram elaboradas propostas mais amplas, envolvendo os Ministérios de Educação Superior de quatro Estados europeus, gerando uma política precursora que terá na *Declaração de Bolonha*, com a adesão de 31 Estados, seu momento culminante. A dinâmica do projeto de Bolonha, que ultrapassa os limites da avaliação e do credenciamento terá um impacto muito mais abrangente ao incluir, sobretudo, a reorganização em bases comuns do sistema de ensino superior europeu.⁹

b) Questões conceituais e comparativas

A evolução dos processos de avaliação e credenciamento gerou uma terminologia própria, em função das diferentes concepções e metodologias subjacentes e segundo as sucessivas legislações nacionais e transnacionais. É, pois, interessante que os usos e os abusos desta terminologia sejam melhor definidos para que possamos compreender seus diferentes significados, especialmente quando a problemática ultrapassa os usos adotados teórica e metodologicamente numa perspectiva comparativa.

Na maioria dos países, a regulação está diretamente vinculada à ação do poder público e faz parte das práticas mais antigas nos sistemas de educação superior. Em todas as épocas, sempre coube ao agente do poder público, exercendo sua função de supervisão e controle, estabelecer normas de organização e funcionamento, bem como acompanhar e assegurar o seu fiel cumprimento. Nos processos regulatórios, em geral estão envolvidos a normatividade legal, a inspeção verificadora e o controle da autoridade da estatal ou delegada. Portanto, na regulação, a lei, a verificação e o controle são etapas de um mesmo processo.

No entanto, essas funções estatais não asseguram a qualidade da instituição, mas se limitam a verificar a presença dos *estandares* mínimos para o seu funcionamento. Diante da insuficiência da verificação e controle para assegurar a qualidade, tornou-se uma exigência a construção de um outro processo, mais depurado, para aferir a qualidade: a avaliação. Assim, para avaliar a qualidade dos sistemas de ES e fomentar a sua melhoria, foram concebidos processos avaliativos cíclicos ou permanentes dos cursos de formação e das instituições, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas.

Em função do descrito, se impõe a distinção, hoje consagrada pela literatura especializada, que estabelece a diferença entre “assegurar a qualidade” e “promover a qualidade”. Num caso, trata-se de avaliar para credenciar, o que significa rigorosamente verificação da existência de elementos mínimos de funcionamento de uma instituição; no outro, avaliar significa melhorar a qualidade da educação enquanto bem coletivo e direito de todos, em um sentido indissociável da responsabilidade social das instituições educadoras – sejam elas públicas ou privadas.

⁹ Não cabe nos limites desse texto entrar no detalhe desse processo de Bolonha que produziu grande impacto sobre os diferentes sistemas educacionais que, em função de tradições nacionais diferenciados, está impondo ajustes e mudanças significativas nos diferentes países.

Nesta perspectiva analítica, a compreensão rigorosa dos conceitos nem sempre é trivial, o que obrigou as agências e instituições de avaliação a criarem glossários com a definição dos principais conceitos. Esta dificuldade está presente, inclusive, nas análises dos especialistas: “falamos de qualidade em educação, mas qual o significado qualidade em distintos contextos nacionais, institucionais e profissionais?. Falamos de assegurar a qualidade, mas que procedimentos podemos aplicar, que sejam relevantes para distinguir os âmbito, e que permitam dar garantias válidas em distintos contextos?. Diante de quem prestamos contas da educação superior?”¹⁰ A mesma autora acrescenta que “é possível encontrar respostas aparentemente satisfatórias as perguntas colocadas, mas quando analisamos o tema com maior dedicação, encontram os dificuldades significativas”¹¹. Da mesma forma, outro especialista considera que “o objetivo consiste em não confundir avaliação com mera medição automática (quer dizer cega) de fatores por um indicadores quantitativos”¹².

Dentre os glossários existentes, destaca-se o esforço de síntese do *Glossário Internacional RIACES de Evaluación de la Calidad y Acreditación*, publicado em Madrid (2004) ao estabelecer que, para garantir a qualidade, as agências nacionais dividem seu tempo em atividades de avaliação e credenciamento. Distingue o conceito de “avaliação” de “credenciamento”, embora estabeleça as relações entre ambas. A partir dessa distinção caberia explicitar como este define os principais conceitos e suas variações.

A avaliação é um “processo para determinar o valor de algo e emitir um juízo ou diagnóstico, analisando seus componentes, funções, processos, resultados para possíveis mudanças para a melhoria da qualidade, ou seja, é um estudo da instituição ou programa que inclui as recopilações sistemáticas de dados e estatísticas relativas a qualidade da mesma. Há, porém, uma distinção: entre a avaliação para melhoria da qualidade e a avaliação para o credenciamento. A primeira combina revisões internas e externas, com vistas a estabelecer um juízo de valor sobre a instituição ou programa; e a segunda, se realiza com a finalidade de obter o credenciamento de uma instituição ou programa, ajustando-os aos critérios e *estandares* estabelecidos previamente pela agência ou organismo de credenciamento. Neste sentido a “garantia da qualidade”(*quality assurance* o *QA*), seria a forma de assegurar que um programa o instituição educativa seja adequado a seus fins.

O credenciamento (*quality assurance validation*), por sua vez, fundamenta-se “em um conjunto de princípios, relativamente básicos e homogêneos, ainda que a sua diversidade seja extensa”. Tal como a avaliação: visa reconhecer ou certificar a qualidade de uma instituição; baseia-se também em uma auto-avaliação feita previamente; é da responsabilidade de uma agência externa às instituições e se realiza por meio de uma equipe de avaliadores externos. No entanto, seu principal objetivo é a “certificação” ou reconhecimento da existência de princípios, “estandares”, critérios e indicadores previamente estabelecidos por agências. O credenciamento implica, portanto, que a instituição siga, necessariamente, as recomendações das agências e organismos de credenciamento, e tais critérios são dinâmicos porque respondem a um contexto social em mutação, sendo afetada por “mudanças substantivas nas instituições, nos processos e nos criterios das agencias”, provocando uma certa “homogeneização” das IES. Daí o processo de credenciamento ser

¹⁰ Lemaitre, Maria José –Estrategias y prácticas conjuntas en Europa y América Latina para el aseguramiento de la calidad, In. Evaluación de la Calidad y Acreditación, op.cit., pp.77-78

¹¹ Ibidem.

¹² Guy Haug – Aneca como actor esencial en el aseguramiento de la calidad de la enseñanza superior en Europa, in. 10 anos de evaluación de la calidad de las universidades, op.cit. pp 91

diferente nos diferentes países, segundo sua tradição institucional e legal no campo da educação superior.

De modo geral, a confusão conceitual entre avaliação e regulação se estabelecer quando: a) há uso indiscriminado do termo avaliação e verificação para indicar as comissões externas que cumprem as duas funções - “melhorar a qualidade” e “assegurar a qualidade”; b) a garantia de um “selo” ou “etiqueta” de qualidade, que muitos chamam excelência acadêmica, se torna o objetivo primeiro dos processos de auto-avaliação, fazendo com que a competição por recursos e a busca de prestígio junto às agências e outros organismos seja o único foco dos processos empreendidos.

2 – UNESCO: Mudança e desenvolvimento na educação superior

2.1 – Avaliação e Qualidade na Conferência Mundial da Educação Superior (1998)

Um olhar retrospectivo sobre os documentos precursores da Conferência Mundial da Educação Superior (1998) revela que eles se apóiam em um diagnóstico sobre a situação da educação superior em nível mundial: “A evolução recente do ensino superior se caracteriza pela diversidade e dependência dos contextos regional, nacional ou local (...) a expansão quantitativa não impediu a continuidade das desigualdades de acesso entre países e entre regiões; a diversificação das estruturas institucionais, programas e formas de estudo e, finalmente as restrições financeiras”¹³.

Neste contexto, a questão da qualidade está posta como um problema necessariamente a ser enfrentado, tornando-se “uma exigência essencial no ensino superior. A capacidade deste ensino de responder às necessidades e expectativas da sociedade depende, em última instância, da qualidade do pessoal, dos programas e dos estudantes (...). A exigência de “qualidade” comporta múltiplos aspectos e o objetivo primordial das medidas tomadas para este efeito deve melhorar as instituições, assim como o conjunto do sistema”¹⁴.

No mesmo documento, aparece como crucial a relação entre pertinência e qualidade: “A exigência de pertinência crescente do ensino superior deveria ser acompanhada de uma preocupação geral com a melhoria da qualidade”. Além disso, é fundamental destacar que o documento reconhece que “a qualidade do ensino superior é uma noção pluridimensional, que depende em ampla medida do ambiente de um dado sistema, da missão de cada estabelecimento ou das condições e normas que regem as diversas disciplinas”¹⁵.

Finalmente, numa visão prospectiva, o documento indica que a qualidade estaria associada a políticas e as reformas de educação superior: “tudo leva a crer que continuará sendo importante no futuro, dadas as incidências sobre o desenvolvimento e a reforma do ensino do terceiro grau, que deve caracterizar todas suas funções e atividades principais: a qualidade do ensino, da formação e da pesquisa. Implica, portanto, que se dê igualmente atenção a questões relativas à qualidade dos estudantes, da infra-estrutura e do ambiente universitário”¹⁶.

¹³ Tendências da Educação Superior para o Século XXI – Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior. Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. Unesco, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Capes. P. 603

¹⁴ Idem, p. 606

¹⁵ Ibidem p. 637

¹⁶ Ibidem, p. 637

2.2 Conferências regionais Havana, Dacar, Tóquio, Palermo e Beirute (1996) e Plano de Ação: Idéias e Proposições

Os documentos das Conferências Regionais sobre a Educação Superior de 1996 (Havana, Dacar, Tóquio, Palermo e Beirute), preparatórios à Conferência Mundial, revelam que estes já se coadunavam, em sua maioria, com o tema da qualidade contido no texto orientador da Unesco: ‘Mudança e desenvolvimento da educação superior’, indicando que o terreno estava propício para um aprofundamento no debate e abordagem do tema.

Na Declaração dos Estados Árabes, por exemplo, o pressuposto fundamental é que a qualidade esteja associada à pertinência: “a qualidade nada significa sem a pertinência”, e que a qualidade depende “do ambiente de um determinado sistema, da missão de cada estabelecimento” e das normas que regem as disciplinas”. Na mesma linha, segundo a Conferência de Tóquio, “não é possível alcançar um conjunto de normas de qualidade aplicáveis a todos os países”. Igualmente a Declaração dos Países Árabes: “todos os sistemas deveriam ter como prioridade máxima de assegurar a qualidade dos programas, do ensino e dos seus produtos”¹⁷

Está explícito também, nos referidos documentos, o conceito de *accountability*: “A idéia de que é preciso prestar contas está estreitamente associada à noção de qualidade” (Tóquio). Nesta perspectiva, defendem que “uma avaliação contínua e permanente” e que “a auto-avaliação e a avaliação externa são essenciais a todo o sistema convenientemente desenvolvido de garantia de qualidade”.¹⁸

Nos Planos de Ação das Conferências de Havana, Dacar e Tóquio fica também reafirmada “a idéia de que a qualidade está ligada à pertinência e que se trata de um conceito pluridimensional”. Da aceitação dos referidos princípios decorrem alguns comentários que mostram a receptividade da avaliação e são feitas algumas referências quanto à sua abrangência. Dentre estas, a principal é que a avaliação, antes um “pesadelo”, passou “a obter adesão” e fica entendido que “se trata de uma avaliação interna e externa”. O problema prático, porém, é como “definir os objetivos e as modalidades de execução da idéia”. Para a Conferência de Tóquio, “cada país da região deveria implantar um mecanismo de avaliação da qualidade de suas instituições de educação superior” com uma ampla gama de formas de avaliação associadas ou não ao financiamento. No texto estão referidos que “esses métodos poderão compreender o controle universitário, a auditoria universitária e a avaliação institucional, o financiamento condicionado ao desempenho, o exame das disciplinas e dos campos profissionais, o estabelecimento de quadros de referência”.¹⁹

Já a Conferência de Beirute é mais “pragmática em suas observações”, ao propor que: “cada Estado Árabe implante um mecanismo de avaliação da qualidade (...) no nível sistemático, institucional e de programas, do pessoal e dos resultados”.²⁰ Este mecanismo deve compreender controle universitário, avaliação institucional e exames setoriais por disciplina e campo profissional.

¹⁷ Ibidem, p. 199

¹⁸ Ibidem, p. 199

¹⁹ Ibid

²⁰ Ibid

Os trabalhos apresentados na Conferencia de Havana²¹ indicam que, apesar desses avanços conceituais, havia ainda uma “resistência” entre os dirigentes universitários e a comunidade científica, com relação ao tema da avaliação, especialmente: “El gran desafío de las instituciones de enseñanza superior de la región es el de como enfrentar esa compleja problemática y de como responder constructivamente a la nueva etapa de su desarrollo, sin ceder a las nuevas presiones exógenas impuestas por la nueva coyuntura internacional de la "globalización" y sin caer en la inmovilidad conservadora de resistirse a todo cambio en los patrones tradicionales de la Universidad Latinoamericana y Caribeña. La búsqueda de nuevas estrategias para la construcción en bases innovadoras de las Universidades de la región, preservando su vocación pública al servicio de sus respectivas sociedades en los niveles regional, nacional e internacional supone una actitud creativa diferente a los nuevos dilemas buscando una mejoría en la calidad, en la pertinencia y en la equidad.”²² No entanto, o tema já foi incorporados as análises dos especialistas: “Los conceptos de calidad, evaluación y acreditación son recientes en la educación superior latinoamericana y, en efecto, para la mayoría de los países. Su introducción implica, en muchos aspectos, una revolución en el terreno de la educación superior. Desde mediados de los ochenta, las instituciones de educación superior han conocido una creciente intervención en asuntos tradicionalmente internos y, en ocasiones, sistemas completos han sido remodelados. (...) En comparación con este concepto de reforma (universitaria), el actual debate sobre evaluación y calidad marca un viraje radical. A diferencia de décadas pasadas, ahora encontramos una sociedad que critica a la universidad, una universidad que debe rendir cuentas frente a públicos externos, y un sistema de educación superior donde actores tradicionalmente excluidos (bajo el concepto de autonomía) ahora son coparticipes o hasta protagonistas del cambio.”²³

Houve, inclusive, na Conferencia de Havana, a proposta de “de crear un Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior,” (CSUCA) motivada pela “la gran proliferación de universidades privadas en la región” y “la necesidad de modernizar y mejorar la calidad de las universidades de la región para hacerle frente a los nuevos retos impuestos por la revolución científica y tecnológica, la apertura comercial y globalización de la economía mundial, la internacionalización e la educación superior etc”. O novo organismo (Sistema Centro Americano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior – SICEVAES) teria, como função, ser “una instancia regional colectiva que evalúe y acredite la calidad de la educación superior en América Central, que propicie el mejoramiento de la calidad de programas e instituciones”²⁴

Essas orientações das conferências regionais preparatórias à Conferência Mundial mostram que o tema da avaliação e do credenciamento já estava maduro para ser generalizado e adotado pela maioria das regiões do mundo, apesar ainda das questões políticas e conceituais.

2.3. Conferência Mundial sobre Ensino Superior: O ensino superior no século XXI: visões e ações - Paris, 1998 (Doc. de Trabalho)

²¹ Na Mesa la Comisión II: *Calidad de la educación superior, evaluación y acreditación institucional* (1996), Conf.Regional sobre Políticas y estrategias para la transformación de la education superior en América Latina y Caribe, La Habana, 18-22 de noviembre de 1996

²² TRINDADE, Helgio - *Evaluación institucional, y calidad académica: resistencia y construcción*, Conf.Regional de La Habana (1996).

²³ KENT, Rolin - *Evaluación y acreditación de la educación superior latino americana: razones, logros, desafíos y propuestas*, Conf.Regional Habana 1996

²⁴ Documento de Trabajo da CSUCA, Conf.Regional La Habana, 1996

Veremos, a seguir, como os temas da qualidade e da avaliação foram abordados na Conferência Mundial sobre Ensino Superior de Paris (1998).

2.3.1. Conceito: fica reconhecido mais uma vez que o conceito de qualidade não é fácil de definir, por ser, com já foi referido, uma noção pluridimensional. Segundo Donald Ekong, “chega-se a ela através do conceito fundamental de ‘garantia de qualidade’, que exige que “todas as políticas, sistemas e processos sejam orientados no sentido de assegurar a manutenção e o aumento da qualidade dos produtos da educação fornecidos pela instituição”²⁵.

Um sistema de garantia de qualidade é um meio utilizado pela instituição para confirmar, a si próprio e aos outros, que foram estabelecidas as condições indispensáveis para os estudantes atinjam os padrões que a instituição ficou para si”²⁶. E o documento agrega que, se for definido desta forma, o conceito de garantia de qualidade exige que a qualidade seja compreendida como ajustamento àquilo que foi previsto pela instituição, isto é, que os objetivos pretendidos foram atingidos de forma consistente com os critérios de qualidade fixados”²⁷.

2.3.2 Quanto aos conceitos de Avaliação e pertinência, nota-se uma inter-relação: as análises dos especialistas nas conferências regionais nos levam a dizer que, de um lado “a qualidade é inseparável da pertinência social” na medida em que busca soluções para as necessidades e problemas da sociedade. De outro, a qualidade “não esta centrada exclusivamente em produtos, mas também processos implementados pelo sistema (...) para assegurar a pertinência social”²⁸.

2.3.3 No que tange à cultura da avaliação: o documento da Unesco explicita a idéia de que “aos conceitos de qualidade e garantia da qualidade estão cada vez mais associados os conceitos de avaliação e cultura de avaliação” e conclui que atualmente o conceito tem sentido mais amplo: “processo de coleta e tratamento de informações pertinentes, válidas e confiáveis, permitindo melhorar as ações e resultados” e que “uma cultura de avaliação deve ser estabelecida e fortalecida em todas as instituições” (Tóquio, Plano de Ação, p.8) e por sua vez, “a cultura da avaliação e da auto-avaliação deve ser instalada e reforçada em todos os níveis, desde os estudantes até as autoridades mais elevadas”²⁹.

2.3.4. Finalizando, destacamos o conceito de cultura de regulação: segundo o documento avaliação e regulação: “A qualidade do ensino superior é estreitamente dependente de uma avaliação e de uma regulação de natureza sistêmica”. E acrescenta de forma explícita: “Quem fala em cultura da avaliação, fala em cultura da regulação”. O contraponto à ação regulatória do Estado, porém, pressupõe necessariamente “uma cultura da participação dos atores envolvidos no processo”. Na medida em que a regulação exige profissionalismo (preparo de “dossiês sólidos” e “avaliar os resultados das decisões tomadas”), a participação dos estudantes nos processos avaliativos visa dos objetivos: “projeto de formação” e “abertura para o mundo exterior”³⁰.

2.4– Cúpulas Ibero-americanas de Chefes de Estado e Encontros Internacionais de Reitores Ibero-americanos e as perspectivas da Avaliação e do Credenciamento

²⁵ Ibidem, p 135

²⁶ Ibid

²⁷ Ibid

²⁸ Ibidem, p. 136

²⁹ Ibidem, p. 142

³⁰ Idem, p. 136

As Declarações das sucessivas reuniões de Cúpula Ibero-americanas de Chefes de Estado e Governo indicam um crescente reconhecimento do papel da educação superior para o desenvolvimento sustentável dos países, especialmente através do impacto que produz nos campos científico e tecnológico, mas também para o desenvolvimento social, cultural e político, com reflexos na governabilidade democrática e na cidadania. A proposta da construção de um Espaço Ibero-americano de Educação Superior revela a importância atribuída pelas máximas autoridades de cada país à educação superior, dentro de uma perspectiva estratégica de inserção soberana no mundo globalizado, por meio da cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa visando construir uma integração solidária entre os países³¹.

No período 2001-2006, as manifestações dos Chefes de Estado e de Governo foram desenhando os contornos de um Espaço Ibero-americano, aprofundando seu marco conceitual, que se consolidou na reunião de Cúpula de Montevideu. A declaração da primeira Cúpula de Guadalajara (1991) já mencionava que as aspirações de desenvolvimento econômico, social, tecnológico e cultural requerem um impulso decidido na educação e na cultura, que por sua vez fortaleça nossa identidade em bases sólidas para assegurar a inserção adequada de nossos países no contexto internacional caracterizado pela inovação e tecnológica científica e tecnológica.

Na Cúpula seguinte, em Madri (1992), a prioridade indicada seria a de promover um amplo programa de mobilidade de pós-graduandos; enquanto que a da Bahia (1993) considerou que a cooperação científica e tecnológica no âmbito ibero-americano constitui uma atividade estratégica para atingir os objetivos de integração, coesão e desenvolvimento sustentável, com referência a proposta de um “Mercado Comum do Conhecimento”. A Reunião de Cartagena (1994) buscou articular a cooperação entre os países ibero-americanos e a mobilidade de recursos humanos. A reunião de Bariloche (1995) deu um salto qualitativo na valorização da educação superior, encerrando um primeiro ciclo de avanços. Essa Declaração reflete sobre a importância da educação enquanto “constitui o fundamento básico do desenvolvimento de nossas sociedades”³² e que as Universidades e Institutos têm sido sempre instituições centrais no processo educativo superior.

A partir das Cúpulas de Viña Del Mar (1996) e Margarita (1997), o eixo mudou para questões relacionadas à democracia, mas a educação continuou sendo valorizada, na medida em que considera que o conhecimento, adquirido através da pesquisa científica e tecnológica, cumpre um papel importante na governabilidade dos países. Em consequência permaneceu o compromisso dos Chefes de Estado e do Governo de impulsionar os sistemas científicos e tecnológicos dos países. Ainda que retornando ao tema da democracia, a ênfase da reunião de 1997 é a democracia social que exige o acesso à educação em condições de igualdade, aos bens culturais, às ciências, às técnicas e às artes, preservando a pluralidade cultural.

As Declarações do Porto (1998) e Havana (1999) ficaram centradas em questões de implementação desses processos que avançaram conceitualmente no reconhecimento da importância estratégica da educação superior para o desenvolvimento sustentável, a democracia política e social. Na primeira, foi feita a proposta de criação de uma Secretaria de Cooperação para fazer avançar os intercâmbios em educação e ciência entre os países. Neste contexto, houve de forma explícita a referência a um Programa de Cooperação para o Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação da Qualidade Educativa.

³¹ Para a análise das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo, assim como as Reuniões de Reitores Ibero-americanos o texto de referência é: Educación Superior Iberoamericana: CINDA, Informe 2007

³² Ibidem, p.21

Posteriormente, na Cúpula de Havana foi constituída a Secretaria de Cooperação Ibero-americana e a manifestação oficial há um apoio aos vários programas de Cooperação em curso no âmbito da educação, da ciência e da cultura.

Se a Declaração do Panamá (2000) propôs o livre fluxo de informação entre as instituições ibero-americanas educacionais, acadêmicas e científicas, usando todos os meios de comunicação disponíveis, a de Lima (2000) valorizou a educação como direito fundamental, sem discriminação, com equidade, pertinência e qualidade para o desenvolvimento sustentável e reitera, mais uma vez, a importância estratégica da educação para a coesão das sociedades e a competitividade econômica. Da mesma forma, a Cúpula de Bávaro (2002) reconhece a educação como um fator fundamental para o desenvolvimento, equidade social e fortalecimento da democracia, propondo investimentos para programas de cooperação para melhorar a qualidade educativa. Outra novidade ocorreu na reunião de Santa Cruz de la Sierra (2003) em que foi definida uma estratégia para desenvolver estudos que permitam converter a dívida externa em investimento em educação, ciência e tecnologia. Por sua vez, a Cúpula de São José (2004), centrada no tema da educação, valorizou a profissionalização da formação docente e reforçou a necessidade de fortalecer as universidades públicas através da promoção da excelência acadêmica, bem como efetividade da cooperação para promover a mobilidade de estudantes e docentes e a revalidação e reconhecimento dos títulos.

Foi, porém, na Cúpula da Salamanca (2005) que houve a criação de um Espaço Ibero-americano do Conhecimento (EIC) voltado para a transformação da educação superior. O foco da decisão foi articular o desenvolvimento e a inovação como condição para melhorar a qualidade e acessibilidade dos bens e serviços e a competitividade internacional da região. Para a sua implementação, solicitava que a Secretaria Geral Ibero-americana; a organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura e o Conselho Universitário Ibero-americano trabalhassem de forma articulada e conjunta.

A última reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo de Montevideu (2006) foi marcante na explicitação do papel do novo órgão coletivo ibero-americano. Além de valorizar a criação do EIC, estabeleceu que se orientasse para a necessária transformação da ES, articulando pesquisa, desenvolvimento e inovação, após a proposta de elaborar um Plano Estratégico do Espaço e propõe-se a promover - inspirada nas experiências bem sucedidas na Europa -, uma ampla mobilidade de estudantes universitários e docentes.

Os principais pontos de decisão dos Chefes de Estado e de Governo em Montevideu permitem compreender o alcance das medidas e o seu grau de elaboração, especialmente na deliberação de “avanzar en la estructuración progresiva del Espacio Iberoamericano de Conocimiento (EIC) como ámbito para promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad en la región.”³³

A proposta indica: “la constitución de un procedimiento estable de consulta y concertación que tenga en cuenta la diversidad y pluralidad de actores vinculados y que permita el desarrollo de las siguientes líneas de cooperación: la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores; evaluación y acreditación de la calidad de instituciones y programas”; potenciar los esfuerzos y acciones que nuestros gobiernos y redes regionales de Instituciones de Educación Superior (IES) están desarrollando para la construcción de

³³ Ibidem, p.23

espacios comunes multilaterales, así como para la conformación de redes de cooperación e intercambio académico como un medio eficaz para la construcción del EIC”³⁴.

O documento estabeleceu que fosse constituído um Fórum das autoridades responsáveis pelas políticas de ES, para a elaboração do Plano Estratégico em 2007, e propôs medidas que sistematizam e ampliam as decisões anteriores, em termos de políticas, estratégias e prioridades. Foi considerada necessária: “la recopilación temática y análisis de buenas prácticas, con la finalidad de crear un mapa integrado de acciones para contribuir al fortalecimiento de la pertinencia y de la calidad de la educación superior en la región; la elaboración de estudios, en áreas estratégicas, sobre las capacidades instaladas para generar y aplicar innovadoramente el conocimiento y derivar propuestas de acción para su fortalecimiento en el marco del EIC; impulsar y fortalecer los sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas e Instituciones de Educación Superior y avanzar en el reconocimiento mutuo de dichos sistemas como elementos fundamentales para el desarrollo del EIC e, desencadenar como primeira medida um Programa Cumbre de Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes, apoiado en criterios de pertinencia, calidad y multilateralidad.”³⁵

Em síntese, a análise do conjunto de decisões das reuniões de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo revela que foram perseguidos alguns objetivos importantes da Conferência Mundial de 1998, relacionados à transformação dos sistemas de educação superior, especialmente nos campos da pertinência, equidade, da qualidade acadêmica e social e da cooperação interinstitucional associadas ao desenvolvimento sustentável e à cidadania democráticas. Constata-se claramente a vontade política de avançar numa cooperação ibero-americana focada em uma série de ações instrumentais com vistas à melhoria da qualidade acadêmica na perspectiva de um sistema universitário mais comprometido com as sociedades e regiões onde se encontram inseridos. Neste sentido, as diretrizes da Conferência Mundial de Paris produziram um avanço não somente no campo conceitual, mas também repercutiram em ações valorizadoras de uma qualidade acadêmica indissociável do compromisso social das universidades.

Uma outra evidência desta mudança de perspectiva encontra-se nos documentos produzidos pelos recentes encontros ibero-americanos de reitores universitários: desde o primeiro, de Salamanca (2001), que propôs a construção de um "espacio académico iberoamericano de cooperación universitaria" ou "espacio iberoamericano de educación superior", até a conformação de propostas mais consolidadas que se tornaram temas comuns às Cúpulas governamentais, especialmente a que teve lugar em Salamanca (2005).

Na mesma linha, posteriormente, o I Encontro Internacional de Reitores de Universia (Sevilha, 2005) propôs que “la universidad iberoamericana debe construir un nuevo modelo de universidad que, sobre la base de la tradición de la universidad moderna, incorpore nuevas junctiones y pautas que le conviertan en motor del desarrollo sostenible de nuestras sociedades” e que “la universidad, como principal institución generadora de conocimiento, debe asumir plenamente su compromiso con el desarrollo económico y social, atendiendo la diversidad cultural de nuestros países.”³⁶

O texto dos Reitores acrescenta que, no projeto do Espaço Ibero-americano, o tema da qualidade e da pertinência é parte integrante de sua concepção: “un ambito en el cual promover la integración regional y fortalecer y fomentar las interacciones y la

³⁴Ibid

³⁵ Ibid

³⁶ Ibidem. p..23-25

cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de manera tal que ello genere una mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación científica e innovación que fundamente un desarrollo sostenible de la región.”³⁷

O tema da qualidade afirmou-se, pois, como central no Espaço Ibero-americano de Educação Superior, nos termos da própria Declaração: “El mejoramiento de la calidad en las actividades y en la gestión en los diversos niveles deberá regir también los programas, iniciativas o proyectos de cooperación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. La puesta en funcionamiento de procesos institucionales de evaluación es una vía necesaria. Se debe fomentar así una cultura de la calidad y del esfuerzo a través de una evaluación externa, transparente y accesible. La calidad y pertinencia será un principio que estará presente en todas las actuaciones, especialmente en la fase de su implementación, teniendo una clara prioridad la calidad sobre la cantidad. Se establecerán los correspondientes procesos de evaluación ex-ante y ex-post para todas las actuaciones”³⁸.

4. Tendências para o futuro

Como conclusão deste Documento, podemos indicar a evolução da problemática da avaliação e algumas tendências para o futuro no campo da avaliação e do credenciamento, a partir dos processos ocorridos sob influência da Conferencia Mundial da UNESCO (1998) e seus desdobramentos políticos, institucionais e acadêmicos nas Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo e dos Encontros Internacionais de Reitores Ibero-Americanos:

- 1- a avaliação para a qualidade, que fora uma recomendação ainda teórica, embora presente na maioria dos documentos prévios e, sobretudo nos resultados da Conferencia Mundial da Unesco, tornou-se uma política efetivamente adotada na Europa e na América Latina, com uma significativa convergência na concepção de avaliação, geralmente associada a processos de credenciamento. As políticas de melhoria da qualidade tendem a generalizar-se em todos os países, construindo em alguns, e consolidando em outros, uma forte cultura de avaliação nas instituições de educação superior e nos governos – o que confere aos processos avaliativos papel estratégico no futuro deste nível de formação;
- 2- a avaliação da qualidade, em suas diferentes vertentes, deixou de ser um conceito elitizado e apropriado por alguns segmentos das instituições de educação superior. Assim, a perspectiva de avaliação para “excelência acadêmica” parece ter migrado para um novo objetivo institucional coletivo, em que a qualidade social é um componente indissociável da pertinência, estabelecendo uma nova relação e significação das instituições de educação superior com as sociedades, com vistas à sua inserção nacional e regional.

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

- 3- para o futuro, a avaliação tende a ser cada vez mais amplamente o principal processo de auto-conhecimento das instituições de educação superior, complementado pelo olhar externo de pares acadêmicos e, eventualmente, de membros da sociedade civil, para o estabelecimento de critérios adequados e legítimos para o credenciamento de instituições, tornando os processos avaliativos um pré-requisito para fundamentar o credenciamento. Neste sentido, cabe pensar que, como tendência futura, haja maior aproximação entre processos de avaliação da qualidade e credenciamento institucional.

Finalizando, é importante destacar que os diversos documentos analisados expressam uma perspectiva política que, embora seja uma realidade em diversos países, ainda apontam para práticas em implementação e consolidação em outros. Embora vencidos resistências e ampliada a responsabilidade social das instituições de educação superior, o estabelecimento de uma cultura de avaliação para a qualidade ainda se constitui em um desafio. Nesta perspectiva, como indica um especialista em educação superior comparada, “A tarefa chave de todas as agências que atuam no campo da garantia da qualidade no ensino superior que permanecerá no futuro – e provavelmente durante muitos anos – é a de convencer a universidades, estudantes, empregadores, governos e sociedade em geral – da legitimidade, da validade e da utilidade do seu trabalho. “(...) Avaliar e credenciar a qualidade de programas inteiros de ensino superior supõe que se utilizem métodos e ferramentas que contribuam efetivamente não somente para a avaliação e a comparação de um definida qualidade, como também de sua melhoria. (...) Os processos de avaliação externa e de credenciamento somente se poderão generalizar no longo prazo se forem capazes de respeitar o direito das instituições de ser diferentes, de fazer coisas a sua maneira e de inovar”³⁹.

³⁹ Guy Haug –ANECA como actor esencial en el aseguramiento de la calidad de la enseñanza superior en Europa, in. 10 anos de Evaluación de Calidad en las Universidades, op.cit, pp. 92-93