

CONCEPÇÃO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O DEBATE NO MERCOSUL, NO MÉXICO E NA COMUNIDADE EUROPEIA¹

Quality conception of higher education: the debate in Mercosur, Mexico and the European Community

Concepción de la calidad de la educación superior: el debate en el Mercosur, Mexico y la Comunidad Europea

Ively G. Abdalla*

José V. de Souza**

Otília Seiffert*

Lídia Ruiz-Moreno*

Patricia Abensur*

Lukelly F. A. Gonçalves**

Polyana Limeira*

Resumo

Este artigo, produto da pesquisa “Avaliação, expansão e qualidade da educação superior no século XXI”, focaliza a concepção de qualidade do ensino superior que agências internacionais referenciam no MERCOSUL, México e Comunidade Europeia – ENQA. Para o estudo exploratório realizou-se levantamento bibliográfico e documental. A análise evidenciou que no MERCOSUL esse conceito é construído através de consensos e negociações. A avaliação da qualidade da educação superior é coordenada pelas Agências Nacionais de Acreditação (ANAs), sendo realizada atualmente pelo ARCO-SUL. No México existem agências regulatórias para a acreditação da graduação. Apesar da finalidade da acreditação, anunciada pelo COPAES e CENEVAL, seja promover a qualidade da educação e apontar à sociedade quais são as instituições de qualidade, não estão explícitos critérios que orientem uma educação superior de qualidade. Na comunidade europeia o conceito é chancelado pela ENQA que afirma que a excelência do ensino superior europeu é o que garante a qualidade. Para esta agência a excelência pode ser avaliada de acordo com normas acordadas que se aplicam às disciplinas acadêmicas e as instituições. É um conceito relativo e pode ser aplicado para refletir a variabilidade entre instituições e o contexto em que o estudante está inserido.

PALAVRAS-CHAVE: Educação superior. Qualidade. Agências de acreditação. Avaliação.

Abstract

This article, which is a product of the research "Assessment, expansion and quality of higher education in the XXI century" the Observatory and research of evaluation of higher education policies (POW1), focuses on higher education quality that international agencies refer in MERCOSUR, Mexico and the European Community - ENQA. For the exploratory study was carried out bibliographic and documentary survey. The analysis showed that in MERCOSUR this concept is built through consensus and negotiation. The evaluation of quality of higher education is coordinated by the National Agency for Accreditation (ANAs), currently being held by ARCO-SOUTH. In Mexico there are regulatory agencies for accreditation graduation. And despite the purpose of the accreditation, announced by COPAES and CENEVAL, is to promote the quality of education and to aim at society which are quality institutions, there are not explicit criteria to guide higher education quality. In the European community the concept is sanctioned by ENQA which states that the excellence of European higher

¹ Este artigo é uma adaptação do texto apresentado no XXIII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br – Políticas de Educação Superior no Brasil: a expansão privado-mercantil em questão, realizado na Universidade Federal do Pará - UFPA, Instituto de Ciências da Educação- ICED, 2015.

*Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

**Universidade de Brasília (UNB)

education is what guarantees the quality. For this excellence agency can be assessed according to agreed standards that apply to academic disciplines and institutions. It is a relative concept and can be applied to reflect the variability between institutions and the context in which the student is inserted.

KEYWORDS: Higher education. Quality. Accreditation agencies. Evaluation.

Resumen

Este artigo, produto de la investigación "Evaluación, expansión y calidad de la educación superior en el siglo XXI" del grupo *Observatorio e Investigación de las Políticas de Evaluación de la Educación Superior* (POW1), se centra en el concepto de calidad de la educación superior referenciado por las agencias internacionales en el MERCOSUR, México y Comunidad Europea – ENQA. Para el estudio exploratorio se llevó a cabo búsqueda bibliográfica y documental. El análisis mostró que en el MERCOSUR este concepto se construye a través de consensos y negociaciones. La evaluación de la calidad es coordinada por la Agencia Nacional de acreditación (ANAs), siendo realizada actualmente por el ARCO-SUL. En México existen organismos reguladores para la acreditación de los cursos de grado. A pesar del propósito de la acreditación, anunciado por el CENEVAL, COPAES, sea promover la calidad de la educación y mostrar a la sociedad cuales son las instituciones de calidad, no existen criterios explícitos. En la comunidad europea el concepto es establecido por la ENQA que afirma que la calidad es garantizada por la excelencia y esta puede ser evaluada de acuerdo con normas que se aplican a las disciplinas académicas e instituciones. Es un concepto relativo y puede ser aplicado para reflexionar sobre la variabilidad entre instituciones y el contexto en que el estudiante está inserido.

PALABRAS CLAVE: Educación superior. Calidad. Agencias de acreditación. Evaluación.

INTRODUÇÃO

Este artigo é um dos produtos da pesquisa “Avaliação, expansão e qualidade da educação superior no século XXI”, desenvolvida por pesquisadores (POW1)² vinculados ao Grupo de Trabalho de Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (GT 11/ANPEd) e à Rede Universitas/BR. A pesquisa constitui um dos sete subprojetos do “Projeto Integrado Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil a partir de 1995”, financiado pelo Programa Observatório da Educação - OBEDUC nº 20346 - CAPES (2012-2016) e CNPq.

O trabalho tem como objetivo analisar, no contexto do MERCOSUL, do México e da Comunidade Europeia, a concepção de qualidade da educação superior e os atributos de qualidade preconizados por agências internacionais regulatórias do ensino superior. Sua construção tem como fonte dois trabalhos apresentados no XXII SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/Br, realizado em Belém/PA em 2014³. Os levantamentos bibliográficos e documentais foram realizados nos repertórios de pesquisa Google-México, Google

² Pesquisadores do POW1/Rede Universitaas/Br: José Carlos Rothen, Maria das Graças Medeiros Tavares, Adenize Costa Acioli, Ana Lucia Calbaiser da Silva, Ana Lydia Vasco de Albuquerque Peixoto, Andréia da Cunha Malheiros Santana, Andreliza Cristina de Souza, Arlete de Freitas Botelho, Camila Yuri Santana Ikuta, Claudia Maffini Griboski, Dávilla Camila da Silva Correia, Fabiane Robl, Flávio Reis dos Santos, Gladys Beatriz Barreyro, Ivanildo Ramos Fernandes, Ively Guimarães Abdalla, Jaime Farias, Jandernaide Resende Lemos, Joelma dos Santos Bernardes, José Vieira de Sousa, Lauro Victor Nunes, Letícia Bortolin, Lidia Ruiz Moreno Brisola, Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves, Maria Antonieta Albuquerque de Oliveira, Maria do Carmo de Lacerda Peixoto, Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert, Pamela Cristina Botiglieri, Patrícia Lima Dubeux Abensur, Polyana de Castro Limeira, Regilson Maciel Borges, Sheyla Aparecida Tavares Pedrucci, Simone Fabrini Paulino, Stela Maria Meneghel, Suzana Funghetto, Maria do Carmo Lacerda Peixoto.

³ SOUSA, José Vieira e GONÇALVES, Lukelly Fernanda Amaral. *As Agências Regulatórias da educação superior mexicana: um estudo exploratório*. UnB, 2015; ABDALLA, Ively G., SEIFFERT, Otília M L B, RUIZ-MORENO, Lídia, ABENSUR, Patricia, LIMEIRA, Polyana. *Concepção de qualidade da educação superior: o debate no Mercosul e Comunidade Europeia*. UNIFESP, 2015.

Acadêmico-México, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Redalyc), publicações do ENQA disponíveis *online*, e artigos de periódicos disponibilizados na Base *Scielo*.

O conceito de qualidade no MERCOSUL

A orientação da avaliação e acreditação da educação superior em diversos países latino-americanos têm sido realizadas segundo entendimentos diferentes. Conforme, assinalam BARREYRO, LAGORIA, HIZUME (2015, p. 51), o “viés de controle, próprio da ordem burocrática e formal da administração pública” têm objetivado “conferir validade legal dos títulos e habilitações profissionais”.

Na América Latina, a crescente internacionalização da educação superior, as mudanças ocorridas ao redor do chamado Pacto de Bolonha (1999) e a integração regional latino-americana, especialmente no cone sul, com o desenvolvimento do MERCOSUL Educacional têm incentivado a preocupação com a qualidade e comparabilidade de cursos e instituições de educação superior.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991 com o Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, incluiu, desde o início, a educação como um aspecto de sua intenção de integração regional, com a criação de um Plano Trienal do Setor Educacional, em 1992 (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

No que se refere a educação superior foi criado, em 1998, o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o reconhecimento de diplomas universitários - MEXA. Para gerenciar o MEXA, foi criada a RANA inicialmente como uma reunião de agências nacionais acreditadoras, com o objetivo de facilitar projetos de monitoramento e cooperação entre as agências nacionais. Após a avaliação e discussão dos resultados da experiência do MEXA foi aprovado o plano de ação para a implementação do sistema permanente, o ARCU-SUL e para geri-lo, a Reunião foi transformada em Rede de Agências Nacionais de Acreditação, adquirindo institucionalidade (SERIKAWA, 2013).

O MEXA postula o reconhecimento dos diplomas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, e estabelece parâmetros aplicados pelas agências nacionais de acreditação com a finalidade de garantir uma educação superior de qualidade (BARREYRO, LAGORIA, 2010).

O MEXA insere-se no Plano Operacional do Setor Educacional do Mercosul (SEM) como política pública regional de certificação da qualidade de cursos superiores e excelência acadêmica. A partir da experiência do MEXA foi proposta a elaboração de um sistema permanente em 2006, o que dimanou na criação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do Mercosul (Sistema ARCU-SUL), aprovado pela Decisão n. 17 de 2008 do Conselho Mercado Comum (MERCOSUL, 2009), nos mesmos moldes do MEXA, mas de caráter permanente. Além dos três cursos que participaram do MEXA, foram também eleitos Arquitetura, Enfermagem, Odontologia e Veterinária para o 1º Ciclo de acreditação do Sistema ARCU-SUL, iniciado em 2008 (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, p. 53, 2015).

A Rede Ibero-americana para a Acreditação da Qualidade na Educação Superior (RIACES) indica o conceito de qualidade vigente nos sistemas de avaliação da educação superior da região:

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, 2008, p. 21).

A qualidade da educação superior no MERCOSUL é avaliada pelo sistema de acreditação, coordenado pelas Agências Nacionais de Acreditação (ANAs) dos países membros originários: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Todo o processo de acreditação é coordenado internamente pelas ANAs de cada país e em âmbito regional pela organização das ANAs em uma Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA). A RANA elabora suas próprias regras e adota decisões consensuais. Assim, as ANAs são a força motriz do Sistema, responsáveis desde o lançamento da convocatória para participação no processo até a emissão final de Resolução que concede ou nega a acreditação (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, p. 53, 2015).

A maioria dos processos de avaliação da qualidade da educação superior no MERCOSUL foi motivada por normas governamentais como demonstrado no Quadro 1, que especifica a situação na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Quadro 1 – Marcos regulatório do sistema de ensino superior e organismos nacionais criados para assegurar a qualidade

Países	Marco Regulatório Do Sistema De Ensino Superior		Organismo Nacional Criado Para Assegurar A Qualidade	
	Geral	Específico	Denominação	Funções
ARGENTINA	1-Constituição Nacional/1994 (consagra a autonomia universitária). 2-Lei Federal de Educação Nº. 24.195/1994. 3-Lei de Educação Superior Nº. 24.521/1995	1-Lei de Educação Superior Nº. 24.521/1995: regulamenta a educação superior universitária e não universitária; faculta ao Estado exercer as funções de controle da qualidade da educação universitária. 2-Resolução Ministerial Nº.1717/2004.	1-CONEAU (Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária). 2-Critérios de avaliação da educação à distância.	1-Avaliação institucional.2-Acreditação das carreiras de graduação.3-Acreditação das carreiras de pós-graduação.4-Autorização de funcionamento das instituições universitárias privadas, nacionais e provinciais.
BRASIL	1-Constituição Federal/1988. 2-Lei Nº. 9394/ 1996 (estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional).	1-Lei Federal Nº. 10.861/ 2004: institui o Sinaes e cria a Conaes - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, com função de coordenar e monitorar o Sinaes.2-Resolução Nº. 1263/64/65 de 2004: regulamenta os processos de regulação, supervisão, credenciamento, autorização de funcionamento e reconhecimento da educação superior). 3-Portaria Ministerial Nº.1.027/2006, cria a CTAA – Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação.	SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).	1-Avaliação institucional.2-Credenciamento das carreiras de graduação.3- Exame do ingresso à educação superior

PARAGUAI	Lei 136 de Universidades de 1993	Lei 2.072 de 13 de fevereiro de 2003.	<p>ANEAES – Agência Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.</p> <p>É vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, mas com autonomia técnica e acadêmica para desempenhar as suas funções.</p>	<p>1- Realizar avaliações externas de qualidade acadêmica das instituições de ensino superior;2-Servir como órgão consultivo em matéria de avaliação e acreditação da Educação Superior;3-Acreditar a qualidade acadêmica dos cursos e programas de pós-graduação que tenham sido objeto de avaliações externas da Agência;4- Vincular-se a organismos nacionais ou estrangeiros em matéria de cooperação financeira e técnica.</p>
URUGUAI	- Constituição da República	<p>1-Lei Orgânica da Universidad de La República/ 1958.2-Lei 15.661 e Decreto Nº. 308/1995: criam o sistema funcionamento de autorização e regulação das universidades e instituições universitárias privadas e o reconhecimento de seus títulos.3-Lei 15.739: cria a ANEP.4-Decreto Nº. 308/1995: ordena o Sistema de Ensino de Terceiro Grau Privado e cria o CCETP.</p> <p>5-Leis 14.101 e 15.739: estabelecem o funcionamento da Comissão Coordenadora da Educação, presidida pelo Ministro da Educação e Cultura.</p>	<p>1-CCETP (Conselho Consultivo de Ensino de Terceiro Grau Privado)2-ANEP (Administração Nacional da Educação Pública)</p>	<p>Avaliação e acreditação de instituições privadas.</p>

Adaptado de: Fernández Lamarra. Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina [Los Procesos de Evaluación y Acreditación]. Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2007; Barreyro, Lagoria e Hizume. As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 49-72, mar 2015.

Segundo Barreyro, Lagoria e Hixume (2015) a acreditação de cursos tem sido um dos aspectos mais desenvolvidos desde 1996, quando começaram os trabalhos e dez anos depois, o ARCU-SUR assume essa função. Essa continuidade mostra uma firme tendência de política regional.

O ARCU-SUL tem a potencialidade de estabelecer critérios regionais de qualidade e uma possível convergência dos sistemas nacionais de avaliação da educação superior no Mercosul, apesar da diversidade dos sistemas nacionais e seus sistemas de avaliação, embora não seja prevista no ARCU-SUL a substituição das avaliações nacionais pelas regionais (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015, p: 65).

Evidencia-se que não existe uniformidade sobre a noção de qualidade, mas a construção de conceito através de consensos e de negociações. Como afirma Dias Sobrinho (2003), é uma construção social, que varia segundo os interesses dos grupos de dentro e de fora da instituição educativa, e que reflete as características da sociedade desejada para hoje e projetada para o futuro.

O conceito de qualidade no México

Assim como na história recente da educação escolar brasileira, na do México também se percebe a influência neoliberal na expansão da educação superior. A partir de 1982, verificou-se uma considerável redução do papel do Estado em políticas públicas sociais, entre as quais, as relacionadas à educação superior. (GARAY, 2013).

O resgate da história da educação superior no México permite observar que a expansão teve forte tendência privatista e que ocorreu em um ambiente de quase inexistência de planejamento com consequentes questionamentos acerca da qualidade desse nível ensino e do aumento de seu custo para o Estado. Este fato deu origem à criação de instrumentos para que a gestão das instituições de educação superior fosse mais eficiente e eficaz (SILVA, 2007).

A expansão, tanto do setor público como do privado, não caminhou junto com a qualidade e, como mostram Leal e Ocegueda (2013), no final da década de 1980 a opinião pública chegou a generalizar a ideia de que as instituições de educação superior privadas conseguiam oferecer uma melhor educação que a das IES públicas e que era especialmente a falta de qualidade destas que estaria provocando a crise fiscal da época. Essa falta de qualidade, por sua vez, se explicaria, de acordo com os autores, por um crescimento exacerbado do setor com desigual distribuição de recursos e com falta de diálogo com o mercado laboral, constatações reafirmadas pelo próprio Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación e pela Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCDE).

Como iniciativa para o oferecimento de uma educação superior equanimemente de qualidade, intensificou-se a intervenção estatal na educação, mas por meio da criação, pela Secretaria de Educación Pública (SEP) do México, de organismos de regulação. Esses proporcionariam ao governo regular a qualidade educacional à distância sem ter que ampliar o aparato burocrático, ampliação impossível naquele contexto de crise econômica da década de 1980. (LEAL; OCEGUEDA, 2013). A respeito disso, Tuirán (2011, p. 10) salienta:

Este giro hacia una cultura de la calidad en México ha sido respaldado por lo labor que realizan, entre otras instancias, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), los cuales constituyen uno de los más importantes pilares de la modernización de la educación superior en el país.

A proliferação de agências reguladoras da educação superior no México se deu no contexto de expansão do neoliberalismo, o qual gerou uma tendência de diminuição da intervenção do Estado e da liberação das forças do mercado.

Nesse contexto, uma das primeiras políticas educacionais em prol da melhoria da qualidade da educação superior foi a publicação, em 1978, da Ley para la Coordinación de la Educación Superior, a qual corroborou a criação do Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES). Foram criadas instâncias nacional, estatal e regional de gestão - Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) -, uma instância estatal - Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) - e uma regional - Coordinaciones Regionales para la Planeación de la Educación Superior (CORPES) -, que em diálogo uma com a outra, geraram diretrizes para avaliação dos planos e programas de estudo de IES públicas e privadas. (VIDANA, 2014).

Atualmente, há 33 grupos acreditadores reconhecidos, os quais recebem um auxílio financeiro da Secretaria de Educación Superior (SES), mas também recebem das próprias IES

que visitam. O atestado de acreditação realizado por esses grupos tem validade de cinco anos e é passível de renovação caso o programa educativo continue satisfazendo os padrões de qualidade pré-estabelecidos (RUBIO OCA, 2007).

Não obstante, relacionado à pós-graduação foi instituído a partir de 1992 o Padrón de Posgrados de Excelencia (PPE) e o Programa de Fomento al Posgrado Nacional (PFPN) dentro do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnologia (CONACYT). As IES públicas que apresentam bons resultados recebem incentivos financeiros, enquanto as privadas de bons resultados não recebem dinheiro, mas simplesmente prestígio (SILAS CASILLAS, 2013).

Os Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) são formados por nove equipes divididas por área do saber. Essas equipes comportam avaliadores externos que por meio de visita às IES públicas e privadas deverão avaliar seus programas educacionais nos seguintes eixos e categorias, os quais também devem ser observados no momento de autoavaliação institucional, conforme descrito no Quadro 2:

Quadro 2- Eixos e categorias de avaliação dos Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)

Eixo 1	Intencionalidade	Normativa y políticas generales
		Planeación-evaluación
Eixo 2	Contexto y procesos	Modelo educativo y plan de estudios
		Alumnos
		Personal académico
		Servicios de apoyo a los estudiantes
Eixo 3	Infraestructura	Instalaciones, equipo y servicios
Eixo 4	Resultados e impacto	Productividad académica (docencia e investigación)
		Vinculación con los sectores de la sociedad
		Trayectoria, perspectivas e impacto social del programa

Fonte: Elaborado pelos autores com base em CIEES.

Vale ressaltar que, apesar de eixos e categorias fixos, a filosofia de trabalho do CIEES,

[...] entiende por un programa educativo de buena calidad aquel que tiene propósitos pertinentes y adecuados, y logra cumplirlos. Esto quiere decir que, en principio, cualquier programa educativo podría ser considerado de calidad sin importar su tamaño, su ubicación geográfica, la institución de educación superior (IES) que lo alberga o la población estudiantil a la que atiende, siempre y cuando el propósito del programa sea un propósito claro, deseable, pertinente y plausible, y que las condiciones de operación del programa sean suficientes para lograr ese propósito. (CIEES).

É importante destacar o papel do Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), única instancia autorizada a supervisionar os organismos acreditadores da educação superior. Esse conselho atribui reconhecimento e permissão de funcionamento aos organismos acreditadores em uma vigência de cinco anos e esses devem promover o processo de acreditação por meio de cinco etapas: solicitação, autoavaliação, avaliação, ditames e continuação para a melhoria continuada.

Nesse processo são dez categorias avaliadas: "1. Personal Académico 2. Estudiantes 3. Plan de Estudios 4. Evaluación del Aprendizaje 5. Formación Integral 6. Servicios de Apoyo para el Aprendizaje 7. Vinculación - Extensión 8. Investigación 9. Infraestructura y Equipamiento 10. Gestión Administrativa y Financiamiento." (COPAES, 2012).

Quando esses requisitos são contemplados a instituição é acreditada e considerada uma instituição de qualidade internacional. No entanto, para Silas Casillas (2013, p. 24-25), é

[...] preocupante que la valía de una institución de educación superior o de un programa formativo, que busca desarrollar a los jóvenes de un país, se mida a través de un concepto eficientista y mercadizado de 10 que significa la calidad y más aún, que este concepto se refuerce en la práctica a través de una acreditación.

Em novembro de 2011, foi instalada a Comissão de Coordenação de Organismos de Avaliação do Ensino Superior (COCOEES), que tem entre seus objetivos: alinhar e harmonizar as funções e garantir consistência das agências de propósito avaliadores, acreditação e certificação do ensino superior; fortalecer práticas de avaliação do ensino superior de acordo com as normas nacionais e internacional, e propor adaptações dos benchmarks, indicadores e normas para avaliação nos resultados de desempenho estudantes e professores (TAVERA; TAGLE, 2012).

Em síntese o sistema de avaliação do ensino superior mexicano é misto no sentido de haver uma avaliação obrigatória para instituições públicas e voluntária para as instituições privadas.

O sistema de avaliação das entidades privadas é conduzido por órgãos de acreditação independentes reconhecidos pelo COPAES, uma organização cuja fundação foi estimulada pela ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) para assegurar avanços gerais na educação superior mexicana na medida em que o setor privado começava a absorver mais e mais matrículas. O sistema de órgãos acreditadores reconhecidos pelo COPAES aplica o mesmo método, composto por cinco etapas e que culminam com um relatório de acreditação e de recomendações para melhora contínua.

O conceito de qualidade na Comunidade Europeia

A Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior – ENQA – é uma agência com administração localizada em Bruxelas, na Bélgica, e é a sucessora legal da Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior. A história da criação desta agência retoma ao final dos anos 1990 quando procedimentos formais de garantia de qualidade começaram a se estabilizar em nível nacional.

Em 1999, os ministros de educação de vinte e nove estados europeus comprometeram-se com a criação e promoção da Área Europeia de Educação Superior – EHEA (European Higher Education Area) até 2010. Para isso, assinaram a Declaração de Bolonha (BOLOGNA DECLARATION, 1999), significando a tentativa de criação de um espaço europeu de educação superior (EHEA).

Lima, Azevedo e Catani (2008, p.15) destacam que o Processo de Bolonha “tem atribuído grande protagonismo às questões relativas à ‘garantia da qualidade’”.

Quanto à “garantia da qualidade” da educação superior, ela tem estado na base do lançamento de múltiplos sistemas de avaliação, conselhos e agências nacionais (dos cursos ou programas, da pesquisa, das instituições ou mesmo dos sistemas nacionais ou regionais). A regulação transnacional de tais iniciativas, até recentemente dependentes de legislação nacional corresponde, agora, a uma exigência do Processo de Bolonha e, nesse sentido, a

ENQA produziu já standards e “orientações” com vista à integração dos processos de avaliação em nível europeu (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p.16).

A ideia da criação de uma associação se origina do Projeto Piloto Europeu para Avaliação da Qualidade no Ensino Superior (1994-95), que demonstrou o valor da partilha e experiência na área de garantia de qualidade em desenvolvimento. Seguindo a recomendação do Conselho (98/561/CE, de 24 de setembro de 1998) sobre a cooperação europeia na garantia da qualidade do ensino superior e da Declaração de Bolonha de 1999, a ENQA foi criada em 2000 como uma “*European Network for Quality Assurance in Higher Education*” (Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior) para promover a cooperação europeia. Em 2004, a rede se transformou na Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA).

A missão da ENQA é contribuir de forma significativa para a manutenção e melhoria da qualidade do ensino superior europeu e atuar como importante força motriz para o desenvolvimento da garantia da qualidade em todos os países signatários do Pacto de Bolonha. Essa agência representa seus membros a nível europeu e internacional, especialmente nos processos de tomada de decisão política e em cooperações com organizações de partes interessadas. Funciona ainda como uma comissão de peritos para o desenvolvimento de novos processos e sistemas de garantia de qualidade e como uma plataforma de comunicação para a partilha e divulgação de informações e conhecimentos em garantia de qualidade entre os membros e para os setores interessados.

A integração proposta pela ENQA se faz, em grande parte, por meio de declarações que preveem a promoção da cooperação europeia, mediante o desenvolvimento de critérios e metodologias comparáveis de avaliação. A ENQA reconhece que a responsabilidade primária pela qualidade recai sobre as próprias instituições de educação superior. A garantia de qualidade externa, pela qual as agências de controle são responsáveis, preenche uma necessidade diferente combinando a responsabilidade para a tranquilidade do público com o papel de desenvolvimento para melhorar a qualidade nas instituições. O papel das autoridades nacionais é definir a configuração nacional da qualidade e garantir que o sistema nacional de controle de qualidade atue em harmonia com a área de Educação Superior Europeia.

De acordo com Morosini (2009) o conceito de qualidade adotado pela ENQA respeita as especificidades. Essa postura assume a concepção do processo de integração entre os países da União Europeia valorizando as diferenças em contraposição a determinação de um padrão único.

Na declaração enviada para a conferência de ministros da educação europeus, reunidos em Praga em 2001, o grupo de acompanhamento da ENQA afirma estar convencido de que a premissa básica para uma garantia da qualidade europeia é a existência de sistemas nacionais bem estabelecidos e eficazes e relaciona fortemente a necessidade de mudança com a internacionalização (ENQA, 2001). Como resultado do intenso e regular trabalho desenvolvido pela ENQA, foram definidos critérios e diretrizes para garantir a qualidade interna e externa das instituições de educação superior, bem como a das agências de acreditação.

Os critérios e diretrizes para garantia da qualidade interna definidos são: política interna e procedimentos desse processo; aprovação, acompanhamento e revisão periódica dos programas; avaliação dos alunos; garantia da qualidade do pessoal docente (qualificação); recursos de aprendizagem e apoio ao estudante; sistemas de informação; informação pública atualizada e imparcial.

Com relação aos critérios e diretrizes para garantia da qualidade externa foram enfatizados: utilização de procedimentos de garantia da qualidade interna e externa; critérios para a decisão; processos adaptados às finalidades; relatórios acessíveis; processos de monitoramento; avaliações periódicas; análise de todo o sistema. Esses parâmetros compreenderam a utilização de procedimentos de garantia externa da qualidade na educação superior; classificação oficial; atividades de garantia da qualidade; recursos utilizados; missão da agência; independência e autonomia; critérios e processos de controle externos utilizados pelas agências; procedimentos de prestação de contas.

Em 2012, por ocasião da conferência ministerial de Bucareste, a ENQA produz relatório em que sublinha a sua mais recente contribuição para o desenvolvimento da garantia da qualidade no EHEA, bem como suas respostas aos desafios futuros, além de indicar sua vontade de continuar a contribuir para o desenvolvimento do EHEA. Reforça a sua colaboração com os países que ainda não criaram agências ou que estão em fase de criação e forma um Grupo de trabalho para aprofundar o conceito de excelência para o ensino superior europeu, o qual se reuniu pela primeira vez em junho de 2012 (ENQA, 2012).

Nessa reunião, foi definido um programa de trabalho para identificar a excelência na literatura existente e avaliar a prática atual (ENQA, 2014), que assevera:

Existem inúmeras definições ideais, diferentes propósitos e diferentes áreas de garantia de qualidade e participação dos interessados. O conceito é vago o suficiente para oferecer razões abundantes, tanto para pesquisa teórica e prática. Na opinião do grupo de trabalho, é importante considerar a excelência como um fenômeno social, com base em considerações teóricas e culturais, mas o grupo também reconhece que o conceito tem aplicações práticas no contexto da gestão e do desenvolvimento tecnológico (ENQA, 2014, p. 9).

Concluiu-se que as diferentes abordagens para a excelência servem para ilustrar os aspectos multidimensionais do conceito. Excelência pode ser identificada ao nível da instituição, do corpo docente, do departamento ou membros individuais do pessoal, e pode ser aplicada no contexto dos muitos papéis e funções das instituições de educação superior. Aplica-se tanto na gestão e prestação de serviços, bem como na experiência de funcionários e alunos em programas de intercâmbio de estudo e pesquisa. Evidencia-se que a excelência é uma expectativa e um objetivo. Há um entendimento geral de que o objetivo é central para a cultura e para os valores da educação superior, impulsionando a mobilização para a melhoria contínua.

Há uma mudança perceptível no pensamento longe de noções utilitárias da equidade e da percepção da educação superior como um "bem social", no sentido da promoção de um mercado mais competitivo para as instituições, na crença de que a competição irá melhorar os padrões e qualidade.

A ENQA (2014) enfatiza que ser excelente no ensino superior pode ser interpretado como "Muito bom" ou "excepcional". Excelência é parte de um processo, por este motivo, não pode ser definida como um resultado simples. Apreende-se que o conceito de excelência consagra um aspecto de qualidade e, de acordo com a visão tradicional, se vincula com a qualidade excepcional. A partir deste ponto de vista, pode ser compreendido como uma medida de qualidade de algo especial que nem sempre é alcançada. Qualidade refere-se a algo distinto e, em termos educacionais, está ligada às noções de excelência, com um padrão tão alto, que raramente é atingida; representa algo que as instituições podem aspirar a atingir (ENQA, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção deste trabalho permitiu apreender a concepção de qualidade da educação superior e os atributos de qualidade preconizados por agências internacionais no contexto do MERCOSUL, do México e da Comunidade Europeia.

Nos últimos anos, um considerável número de estudos teóricos e empíricos vem indicando uma expansão quantitativa dos sistemas de educação superior no mundo e o aumento de sua relevância na sociedade contemporânea. Dentre outros aspectos, um tem sido ressaltado com grande ênfase por esses estudos: a necessidade de se compreender as relações que estruturam o campo das instituições da educação superior, a ação dos sujeitos que as dinamizam e as políticas de avaliação da qualidade de sua oferta por estabelecimentos públicos e privados e a avaliação da qualidade dos serviços prestados por essas instituições. Nesta direção, evidencia-se que a preocupação com a qualidade da educação é impulsionada pelos fenômenos de internacionalização e globalização e as mudanças nas concepções sobre o papel da educação superior na atualidade.

Na América do Sul, a descentralização, privatização e influência dos organismos financeiros internacionais impulsionaram reformas educativas na década de 1990. A ampliação da oferta de cursos, especialmente da esfera privada incrementou a necessidade de atender aos aspectos relacionados à qualidade. Esse conjunto de fenômenos propiciou a criação de Agências de avaliação e acreditação em nível nacional, as quais são coordenadas pela RANA em nível regional.

Embora o processo de acreditação encontre-se em diferentes níveis de avanço nos países membros, de acordo com características históricas e sociais próprias, neles coexistem, segundo Barreyro et al (2015), duas lógicas relacionadas ao conceito de qualidade: por um lado a perspectiva burocrática/tecnicista caracterizada por avaliações externas, somativas, orientadas pela lógica mercantilista de estabelecimento de rankings e por outro a perspectiva educacional-reflexiva, de caráter dinâmico/participativo, formativo que leva em consideração o contexto sócio-político dos países e da região.

No México, considerando a existência das diversas agências regulatórias e que os programas existentes atualmente para o nível de graduação fazem parte de distintas agências, diversas dificuldades mostram-se presentes em seu sistema de educação superior. Diante disso, concordamos com Vifiada (2014), para quem falta estabelecer no México um projeto educativo que seja capaz de responder coerentemente à pergunta: para qué educamos en las IES mexicanas? Caso o contrário, segundo o referido autor,

[...] la evaluación y acreditación serán sólo mecanismos burocráticos y mercadológicos y no una función educativa sustancial e inescapable para la consolidación del proceso formativo de los mexicanos a fin de que sean profesionistas comprometidos con la transformación del país. (p. 11).

Cabe ressaltar que, apesar da finalidade anunciada pelo COPAES e CENEVAL ser promover a qualidade da educação e apontar à sociedade quais são as instituições de qualidade, ambos não se pronunciam sobre o que acreditam ser uma educação superior de qualidade e privam-se, como visto, a mencionar os critérios avaliados.

No que se refere ao contexto da comunidade europeia, a qualidade da educação superior é chancelada pela Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior – ENQA, que tem como objetivo ser reconhecida como a principal fonte de conhecimento e informação no campo da garantia da qualidade a nível europeu.

Esta agência, ao contrário do que ocorre no MERCOSUL e no Mexico, já trabalha com o conceito de excelência para a educação superior europeia, o qual deve garantir a sua qualidade. Segundo a ENQA, os governos e as agências de controle de qualidade têm foco na excelência como um meio para melhorar a qualidade do ensino universitário e de investigação, e para a divulgação de boas práticas. Esta abordagem também incentiva a concorrência entre as instituições para o reconhecimento como centros de excelência, o que pode melhorar o seu perfil.

Assim, o conceito de excelência consagra um aspecto de qualidade, e, de acordo com a visão tradicional, vincula-se à qualidade excepcional. A partir deste ponto de vista, pode ser compreendido como uma medida de qualidade de algo especial que nem sempre é alcançada.

A abordagem ao conceito de excelência deve ser progressiva. Nem todas as agências irão reconhecer a excelência nas instituições existentes e programas de estudo, mas a especificação de excelência proporciona um quadro para garantia de qualidade e um foco para o realce.

O desenvolvimento de um "quadro de excelência" comumente aceita proporcionaria uma base para uma abordagem mais estratégica para melhoria da qualidade, que permita às instituições medir o seu desempenho em relação aos critérios definidos e facilitar a análise comparativa do desempenho institucional como uma alternativa para tabelas classificativas e *rankings*.

Podemos concluir que o conceito de excelência tem a maior relevância e valor se for aplicado em um contexto com critérios definidos que considerem aspectos multidimensionais. Desta forma, a excelência pode ser avaliada de acordo com normas acordadas que se aplicam em toda a gama de diferentes currículos e tipos de instituições.

REFERÊNCIAS

ARROYO, F. H. La independencia de las agencias reguladoras en México. *Gestión y Política Pública*, volume XVI, n. 1, I semestre de 2007, 2007, p. 61-100.

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

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

BARREYRO, G. B.; LAGORIA, S. L. Acreditação da Educação Superior na América Latina: os Casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul. *Cadernos PROLAM/USP* (Ano 9 — v. 1 — 2010) p. 7-27.

BOLOGNA DECLARATION. The Bologna Declaration of 19 June 1999 (1999). *Joint declaration of the European Ministers of Education*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/03/bologna_declaration.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

CIEES. *Misión*. Disponível em: <<http://www.ciees.edu.mx>>

COPAES. *Proceso de acreditación*. Disponível em: <<http://www.copaes.org>>

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação - Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

ENQA. *ENQA Statement to the Conference of European Education Ministers in Prague (2001)*. Disponível em: <www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA-position-paper2001.doc>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *Statement of the European Network of Quality Assurance in Higher Education (ENQA) to the Conference of European Ministers of Education in Berlin 18-19 September (2003)*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/030918-19STATEMENT_ENQA.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *For the attention of the London Ministerial meeting: Contribution of ENQA to the Bologna Process - developments since the Bergen Ministerial meeting (2007)*. Disponível em: <<http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA-update-London-summit.pdf>>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *ENQA Position Paper on Quality Assurance in the EHEA (2009a). In view of the Leuven and Louvain-la-Neuve meeting of ministers responsible for higher education of 28–29 April 2009*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA_position_paper-3.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *ENQA report on Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (2009b)*. 3^o edition. Helsinki, Finland, 2009b. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *ENQA Report to the Bologna Ministerial Anniversary Conference of March (2010a)*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/Project-4-ENQA-Report-to-the-Anniversary-Bologna-ministerial-meeting-of-March-2010_final_withEClogo1.pdf>. Acesso em: 20/03/2015.

ENQA. *ENQA statement on the European Commission's Report on Progress in Quality Assurance (2010b)*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/Project-3-Comment_on_ECpaper_09_final_withEClogo.pdf>. Acesso em: 22/03/2015.

ENQA. *ENQA Position Paper on Transparency Tools (2011)*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/Position-paper-on-QA-and-transparency-tools_adopted.pdf>. Acesso em: 22/03/2015.

ENQA. *ENQA Report to Ministers Responsible for Higher Education in The EHEA (2012)*. Bucharest Ministerial Conference, April 2012. Disponível em: <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA_report_EHEA_ministers.pdf>. Acesso em: 22/03/2015.

ENQA. *THE CONCEPT OF EXCELLENCE IN HIGHER EDUCATION. European Association for Quality Assurance in Higher Education AISBL, 2014*. Disponível em: <http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/ENQA%20Excellence%20WG%20Report_The%20Concept%20of%20Excellence%20in%20Higher%20Education.pdf>. Acesso em 25/03/2015.

FERNÁNDEZ LAMARRA, N. *Educación Superior y Calidad en América Latina Y Argentina* [Los Procesos de Evaluación y Acreditación]; Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2007.

GARAY, A. La expansión y diversificación de la educación superior privada en México en los primeros diez años del siglo XXI. *Espacio Abierto*, núm. 3, vol. 22, julio-septiembre, 2013, p. 413-436

HARVEY, L., GREEN, D. Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, pp. 9–34, 1993.

LEAL, M. A. N.; OCEGUEDA, K. I. C. Gobernanza y educación superior en México. *Universidades*, vol. LXIII, núm. 57, julio-septiembre, 2013, p.38-50.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a Avaliação da Educação Superior e Algumas Considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.1, p.7-36, mar. 2008.

MERCOSUL EDUCATIVO. Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados Sistema Arcu-Sur. *Manual de procedimientos*. 2008. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/component/content/article/25-mercossul-educacional/126-premio-paulo-freire.html>>. Acesso em: 25/03/2015.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v.20, n.43, mai/ago.2009.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Ley 30 de Diciembre 28 de 1992*. Disponível em: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

REVELO, J. Sistemas y Organismos de Evaluacion y Acreditacion de la Educación Superior en Iberoamerica reto de Garantía y de Fomento de la Calidad. *CNA*, 2002. Disponível em: <<http://www.cna.gov.co/1741/article-186502.html>>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

RIACES – Rede Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior – Glosario Internacional RIACES de Evaluación de la Calidad y Acreditación. *Documento Madrid 2004*. Disponível em: <http://www.aneca.es/var/media/21717/publi_riaces_glosario_oct04.pdf>. Acesso em: 25/04/2015.

ROJAS, J. L. B. La acreditación de un programa de educación superior como proceso de mejora continua. *Dissertação* (Mestrado). Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas. Morelia, 2009. 178 f.

RUBIO OCA, J.. La evaluación y acreditación de la educación superior en México: un largo camino aún por recorrer. *Reencuentro*, n. 50, diciembre, 2007, p. 35-44.

SERIKAWA, L. K. dos S.. Acreditação e qualidade da educação superior: abrindo a caixa-preta do sistema de acreditação de cursos superiores do Mercosul. 2013. *Dissertação* (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 443 f.

SILAS CASILLAS, J. C. Acreditación, mercado y educación superior. *Reencuentro*, n. 67, agosto, 2013, p. 17-25.

SILVA, M. A. R. *A institucionalização da Avaliação da Educação Superior: uma análise comparada do Brasil e do México*. Unb, 2007.

TAVERA, F. T; TAGLE, R. V. G. La Evaluación en el Sistema Nacional de Educación. [En línea]. *Primera edición [México]: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial*, UNAM, 2012. Disponível em: <<http://www.planeducativonacional.unam.mx>> Acesso em: 25/04/2015.

TUIRÁN, R. La educación superior en México: avances, rezagos y retos. *Suplemento Campus Milenio*. 2011, p. 1-14.

VIDAÑA, B. G. Complejidad y sistematización de la evaluación de la educación superior en México. *Revista de Comunicación de la SEECI Año XVIII* (33), Marzo, 2014, p. 1-12.

Recebido em: 14 de janeiro de 2016

Aprovado em: 04 de março de 2016