


Artigo**Novas regulações na educação superior: do Estado Avaliador à
acreditação em escala global****New regulations in higher education: from the Evaluative State to
accreditation at the global scale****Nuevas regulaciones en la educación superior: del Estado Evaluador a la
acreditación en escala global****Gladys Beatriz Barreyro¹**

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil

Resumo

O texto analisa a transformação da acreditação/avaliação da educação superior de uma política do Estado Avaliador na década de 1980 para uma política global desdobrada em diversas modalidades. A partir de conceitos desenvolvidos por Susan Robertson e Roger Dale acerca da governança multiescalar da educação, será mostrada a existência de políticas de avaliação em diversas escalas, assim como a participação de diversas instituições e atores (internacionais, privados e do terceiro setor). Mostra-se que o impacto do Acordo Geral de Comércio e Serviços (GATS) na educação superior e, especificamente na avaliação/acreditação, gerou políticas tais como o acreditador global e as creditações regionais; e instituições como as agências de acreditação nacionais e/ou regionais e as redes dessas agências, que elaboram diretrizes apresentadas e analisadas no texto. Este é produto de pesquisa baseada em bibliografia, análise documental e entrevistas com especialistas em internacionalização e avaliação da educação superior.

Abstract

The text analyzes the transformation of the accreditation/evaluation) of higher education from a policy of the Evaluative State, in the '80s, to a global policy with different modalities. Based on the concepts developed by Susan Robertson and Roger Dale in relation to the multi-scalar governance of higher education, it is shown the existence of accreditation policies at different scales, as well as the participation of different institutions and actors (international, private and non profit). The impact of the General Agreement on Trade and Services (GATS) in higher education, and specifically in evaluation/accreditation, generated policies such as global accreditation and regional accreditations. Also new institutions as accreditation agencies, and new strategies as guidelines for accreditation appeared, which are presented and analyzed in the text. It derives from a research, based on bibliography, documentary analysis and interviews with experts in internationalization and evaluation of higher education.

¹ Professora associada da Universidade de São Paulo, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Doutora em Educação. ORCID iD <http://orcid.org/0000-0002-2714-5811>. Email: gladysb@usp.br
Agência de fomento: Capes.

Resumen

El texto analiza la transformación de la acreditación/evaluación de la educación superior de una política del Estado Evaluador, en la década de 1980, a una política global desdoblada en diversas modalidades. A partir de conceptos desarrollados por Susan Robertson y Roger Dale acerca de la gobernanza multiescalar de la educación superior, será mostrada la existencia de políticas de evaluación en diferentes escalas, así como la participación de diversas instituciones y actores (internacionales, privados y del tercer sector). Se afirma que el impacto del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS) en la educación superior y, específicamente en la evaluación/acreditación, generó políticas tales como el acreditador global y las acreditaciones regionales e instituciones como las agencias de acreditación, las redes de agencias que elaboran directrices para acreditación que son presentadas y analizadas en el texto. Este deriva de una investigación, basada en bibliografía, análisis documental y entrevistas con especialistas en internacionalización y evaluación de la educación superior.

Palavras-chave: Educação superior, Avaliação da educação superior; Acreditação, Governança multiescalar.

Keywords: Higher education, Higher education evaluation, Accreditation, Multi-scalar governance.

Palabras clave: Educación superior, Evaluación de la educación superior, Acreditación, Gobernanza multiescalar.

Introdução

Enquanto na década de 1970 a preocupação pela qualidade da educação superior era centrada em iniciativas para reconhecimento de diplomas entre países e regiões, a partir da década de 1980 a educação superior começou a ser objeto de políticas nacionais de avaliação/acreditação².

Até aquele momento, segundo Neave (2001) havia na Europa confiança nos acadêmicos para definir a excelência, a qual estava relacionada com a possibilidade de formar os graduados que os Estados Nacionais precisavam, tanto para o setor privado, quanto para a administração pública.

Stubrin (2005) descreve os mecanismos de garantia da qualidade que vigoravam antes de 1980 diferenciando dois tipos: 1) os existentes em países de matriz sociocêntrica como os Estados Unidos e a Inglaterra, baseados na avaliação e na acreditação de instituições e cursos, cujo modelo é o estadunidense e; 2) o de países com organização estadocêntrica, com autorização e reconhecimento estatais das instituições e das titulações acadêmicas com prazo indefinido, reguladas pela existência de currículos nacionais e com professores que eram funcionários públicos.

[...] a partir de um dado momento, esses mecanismos começaram a ser recriados em sistemas com matrizes diferentes. Então, numa matriz estadocêntrica, se criaram

² Utiliza-se aqui como equivalentes os termos avaliação e acreditação para se referir às políticas que consistem em avaliação de instituições e cursos, utilizando procedimentos de avaliação externa e interna. No Brasil, o neologismo acreditação é de uso recente para os procedimentos de acreditação no Mercosul. Enquanto nos países hispânicos é usado *acreditación* e nos países de língua inglesa *accreditation*, no Brasil se trata da avaliação da educação superior. Ver BARREYRO (2017).

agências, como na França, e, numa estrutura sociocêntrica, foi incluído certo controle estatal, como nos Estados Unidos. O autor [Stubrin] relaciona o fato com a crescente internacionalização da educação superior, especialmente a transnacional. (BARREYRO, 2017, p.34)

O surgimento das políticas nacionais de avaliação/acreditação foi concomitante à hegemonia do ideário neoliberal, iniciada no último terço do século XX, e suas propostas para a educação³, especialmente para a educação superior, visando à regulação e à prestação de contas pelos recursos públicos recebidos. Para Afonso (2000, p. 51) foi a avaliação uma das formas de “introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública”, em um momento em que se promovia a diminuição das responsabilidades do Estado com a educação.

Cabe lembrar a influência de documento do Banco Mundial propondo reformas para a educação superior em que, entre outros, se recomendava a criação de agências de acreditação de instituições e de cursos, assim como também eram propostos procedimentos como autoavaliação e avaliação externa por pares, à moda da acreditação estadunidense (WORLD BANK, 1998)⁴.

Naquele momento, então, a criação de políticas de acreditação/avaliação de instituições e cursos ocorreu em escala nacional em países desenvolvidos, especialmente os europeus. Essas políticas estatais e nacionais constituíram o que Guy Neave (1988) chamou de Estado avaliador. Ele esteve atrelado a governos neoconservadores e neoliberais que incorporaram estratégias de gestão advindas do setor privado e que focavam em resultados ou produtos, ignorando os processos. Preocupados em diminuir custos, criaram mecanismos de responsabilização e controle, em que a avaliação é um pré-requisito, pois sem a elaboração de objetivos definidos não seria possível elaborar indicadores para mensurar os resultados (AFONSO, 2000).

Essas políticas nacionais de avaliação/acreditação adotaram diferentes formas, como mostram os exemplos da França, Holanda e Inglaterra desenvolvidos na década de 1980, na Europa e os de Argentina, Chile e Brasil na América do Sul, na década de 1990; peculiaridades e diferenças que enfatizam o caráter nacional dessas políticas (BARREYRO, 2017). Por razões de espaço, baste aqui assinalar a peculiaridade brasileira (única no mundo) de que os resultados de uma prova aplicada aos formandos da educação superior (Provão e Enade) constitui o eixo central da política de avaliação/regulação desde finais da década de 1990 (BARREYRO; ROTHEN, 2014)⁵.

Após a constituição do Estado avaliador nas décadas de 1980 e 1990, observou-se uma transformação que levou a autores como Marquina (2006, p. 27) analisar o que denominou como “um novo *round* do Estado Avaliador” e a Afonso (2013) a prever a emergência do pós-Estado Avaliador devido às

³ Fartamente estudadas, especialmente a partir da década de 1990. Ver por exemplo: Anderson (1996), Draibe (1993), Gentili (1995) e Laurell (1995), entre muitos outros.

⁴ Também muito estudada a influência do Banco Mundial, pode-se consultar World Bank, 1986, 1994, 1998 e 2000, Sguissardi (2009), Sguissardi e Barreyro (2016) e Barreyro (2017).

⁵ Infelizmente, por falta de espaço, não é possível aqui exemplificar o argumento com os casos nacionais mencionados. Consultar: Barreyro (2017).

transformações econômicas que implicam nova relação entre o nacional e o global.

Dado o antes assinalado, este texto pretende descrever e analisar algumas das estratégias que a acreditação/avaliação tem desenvolvido na esfera global no século XXI.

Ele está baseado em pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com *experts* internacionais e nacionais e participantes na elaboração de algumas das políticas⁶.

Utiliza-se do conceito de política supranacional (DALE, 2005) como aquela que não se reduz a soma dos interesses dos estados membros nem a os interesses de um estado-nação, sendo própria da globalização. Assim, se trata de uma governança multiescalar em que diversos níveis (escalas) como o estatal, o regional, o nacional, o sub-nacional ou o local podem estar envolvidos. Da mesma forma, as instituições que participam desta governança multiescalar não são apenas os estados nacionais e seus órgãos como também instituições financeiras internacionais, organizações internacionais, empresas, fundações, consultores, ONG's, etc. Contudo, deve ser considerada a importância dos estados nacionais que são quem coordenam e cumprem diferentes papéis nestes processos (ROBERTSON; DALE, 2015a e b).

Acreditação/avaliação da educação superior para além da escala nacional

Um fato que teve influência nas mudanças de escala quanto às políticas de avaliação/acreditação da educação superior foi o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) ou GATS (*General Agreement on Trade in Services*), iniciado em 1995⁷. Dentre a liberalização de mais serviços para o comércio internacional, a educação e, especialmente, a educação superior, foi incluída nas negociações para ser liberada⁸.

A partir do Acordo, houve incremento da mobilidade acadêmica na educação superior em quatro modalidades: 1) a educação à distância ou *franchising* sem deslocamento físico do provedor ou do consumidor; 2) mobilidade estudantil tradicional em que o consumidor se desloca ao exterior; 3) filiais de instituições de educação superior em outros países em parceria com instituições locais e 4) oferta de serviços educacionais por parte de professores e pesquisadores, com deslocamento físico (ALTBACH; KNIGHT, 2007).

Desta forma, a educação transnacional, principalmente na modalidade de mobilidade estudantil e na de educação à distância geraram recursos

⁶ O texto é decorrente da tese de livre docência da autora, intitulada **O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais**, defendida em 22 de fevereiro de 2018, na Faculdade de Educação da USP.

⁷ O AGCS derivou de um acordo para liberação do comércio internacional criado após a 2ª. Guerra Mundial, em 1947: o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT-*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT.). Após a rodada Uruguai desse Acordo (1986-93) que instituiu o AGCS, foi criada a Organização Mundial de Comércio. Embora os países não fossem obrigados a aceitar o acordo AGCS, pois cada um podia escolher que serviço ou parte dele podia ser liberado, uma vez liberado, devia se garantir igualdade de condições para prestar o serviço a qualquer empresa de qualquer país. (BATISTA, 2012).

⁸ A inclusão da educação como um serviço colide com a concepção de educação como bem público. Se ela for um bem privado, seria considerada uma mercadoria qualquer. Consultar: (GINKEN; DIAS, 2006 e DIAS, 2003).

financeiros bilionários na economia global. Ambas tem desafiado a questão de garantir a qualidade da educação superior fora dos âmbitos nacionais e regionais. Ambas redimensionaram a questão da qualidade e suas políticas na educação superior que já havia alcançado importância dado o papel deste nível de educação na economia do conhecimento (DIAS SOBRINHO, 2005).

Na educação superior transnacional a verificação da qualidade adquire novas questões acerca de: a) os códigos de boas práticas (se seriam suficientes), b) o lugar em que devem ser acreditados os provedores externos (país de destino ou de origem), c) os critérios de qualidade a serem exigidos (país de destino ou origem) e d) a necessidade ou não de criar organismos regionais ou internacionais para acreditação (ALTBACH; KNIGHT, 2007).

Perante esse cenário, as novas políticas e propostas surgidas nesta fase global da acreditação/avaliação da educação superior, pós AGCS são: as acreditações globais e regionais e a criação de agências, redes de agências e diretrizes⁹, que serão tratadas a seguir:

Acreditações globais e regionais

Como foi dito, após o AGCS e do desenvolvimento da educação transnacional, surgiu a ideia de criar um sistema de acreditação em nível global para garantia de qualidade da educação à distância.

Glenn Jones, que comerciava produtos educacionais, convocou uma reunião com interessados na acreditação e na qualidade de cursos à distância, em decorrência da qual, em 1995 surgiu a *Global Alliance for Transnational Education* (Gate). A Gate foi integrada por diversas instituições: ONG's, empresas, organismos de garantia de qualidade e objetivava desenvolver processos de acreditação transnacional (UVALIC-TRUMBIC, 2006; VAN DAMME, 2002).

Segundo Blumenstyk e Mcmurtrie (2000) o conselho da instituição era composto por membros de instituições que davam credibilidade, especialmente membros de universidades ou de agências internacionais ou nacionais de acreditação¹⁰. Glenn Jones apoiou e financiou o grupo, embora também tenha havido fundos da Coca Cola (BLUMENSTYK; MC. MURTRIE, 2000). Chama atenção, na criação e desenvolvimento da Gate, a participação de entidades diversas: desde empresas comerciais até agências nacionais de acreditação e avaliação, incluindo ONG's, fundações, organismos internacionais e universidades, coexistindo em pé de igualdade na tentativa de participar da regulação da qualidade da educação superior. Conforme a governança global da educação mostra, esses atores participam abertamente e não na forma de lobbies! (ROBERTSON; DALE, 2015a).

Ainda, a Gate elaborou uma pesquisa sobre comércio de serviços educativos a pedido da Organização Mundial de Comércio. Ela foi apresentada

⁹ Para além das propostas ou políticas de avaliação/acreditação, outras tentativas de avaliar a qualidade têm surgido tais como os rankings internacionais de universidades e a proposta de criação de uma prova global para ser aplicada a alunos de alguns cursos, que, por motivo de espaço não são tratadas aqui. Consultar: BARREYRO (2018).

¹⁰ Integram o conselho a presidente da Agência de Acreditação do Chile e o presidente da *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE) Rede Internacional de Agências de Garantia de Qualidade da Educação Superior, e de representante do *Centre for Quality Assurance in International Education* (CQAIE), Centro para Garantia da Qualidade em Educação Internacional, uma associação sem fins lucrativos.

em Londres em 1996 e prestigiada por diversas instituições¹¹ e, posteriormente organizou uma reunião paralela à Conferência Mundial sobre Educação Superior da Unesco, em 1998 em Paris, financiada pela OCDE (UVALIK TRUMBIC, 2006), em que participaram representantes da Fundação Soros (GINKEN; DIAS, 2006).

Mas, a Gate desandou, pois se tornou uma empresa do grupo de Glenn Jones, apresentou conflitos de interesses ao comercializar outros produtos enquanto acreditava cursos. Também, vários dos membros do conselho participavam de outras empresas do grupo e houve fraudes em creditações (BLUMENSTYK; MCMURTRIE, 2000). “Finalmente a *Jones Internacional* transferiu suas funções para uma Agência Estadunidense de Educação a Distância, segundo Van Damme (apud GINKEN; DIAS, 2006), naufragando, assim, a ideia do “acreditador” global” (BARREYRO, 2017, p. 56)

Houve outras propostas como a de criação de um Registro de Qualidade Mundial, visando o reconhecimento de agências de acreditação com critérios globais que não foi adiante por restrições da Unesco, que teria que participar junto a outras associações sem fins lucrativos (VAN DAMME, 2002). Após dois Fóruns acontecidos em 2002 (Fórum OCDE/EUA e Fórum Mundial de Acreditação da Unesco), foi criada a *Global Initiative for Quality Assurance Capacity*¹² (GIQAC) com financiamento do Banco Mundial e da Unesco com objetivo de apoiar o desenvolvimento de sistemas de acreditação em países em desenvolvimento, mediante a divulgação de conhecimentos e atividades acerca da garantia de qualidade. (UNESCO, 2008).

Por outra parte, em nível regional e com desdobramentos globais¹³, a emergência do Processo de Bolonha teve consequências para a educação superior e também para a acreditação/avaliação desse nível de ensino.

Com o objetivo de favorecer a circulação de pessoas e de contribuir à empregabilidade dos egressos europeus, o Processo de Bolonha (1999) adotou postulados da Declaração de Sorbone (1988) com a finalidade de constituir o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) até o ano 2010. Também pretendia concorrer com os Estados Unidos para atrair estudantes estrangeiros e se adaptar à Economia do conhecimento (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008; DIAS SOBRINHO, 2005).

Propôs medidas para favorecer a comparabilidade e compatibilidade dos sistemas de educação superior nacionais, tais como: criação de dois ciclos de estudos: o primeiro de três anos de duração e que habilita para o mercado de trabalho e o segundo de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado; promoção da mobilidade acadêmica e a criação de sistema de créditos visando à mobilidade estudantil; equivalência de graus acadêmicos; criação de um suplemento ao diploma, explicitando as diferenças dos sistemas e, no que fiz

¹¹ Alguns dos participantes foram o reitor da *Open University* do Reino Unido, representantes do Centro Europeu de Ensino Superior (CEPES), de universidades da África do Sul e da Agência de Acreditação do Chile (GINKEN; DIAS, 2006).

¹² Iniciativa Global Unesco-Banco Mundial para Capacidade de Garantia de Qualidade da Educação Superior

¹³ Apesar de promovido pela União Europeia, o Processo de Bolonha é um acordo voluntário internacional, apresentado como livre adesão das universidades, algumas das quais alheias à União Europeia (ROBERTSON, 2009). Para Verger e Herme (2010), a escala regional tanto europeia quanto de outras regiões, permite menor resistência às propostas globais para a educação superior.

respeito à qualidade, adoção de patamares comparáveis entre os sistemas nacionais.

Nesse contexto, tornou-se importante a acreditação, para fazer possível a comparabilidade, mas, sendo a educação uma atribuição dos Estados nacionais e não da União Europeia (UE) e sendo Bolonha desenvolvido por universidades e não pela UE e contando com instituições de fora da UE, outra estratégia foi elaborada (HIZUME; BARREYRO, 2018). Com efeito, em 2000, foi criada uma agência regional europeia: a *European Association for Quality Assurance in Higher Education*¹⁴ (ENQA), promovida pelo Conselho Europeu, instituição que trata da integração em temáticas sociais. A ENQA foi organizada como uma ONG e segue a legislação belga, sendo sediada em Bruxelas, cidade que hospeda diversas instituições pertencentes à União Europeia (HIZUME; BARREYRO, 2018). Além de estar em Bruxelas, o que traz dúvidas sobre a sua independência, ela recebeu a solicitação dos Ministros de Educação da União Europeia para redigir diretrizes para atuação das agências nacionais ou subnacionais de acreditação. Em decorrência disto, surgiram as *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*¹⁵, elaboradas com a participação da *European Association of Institutions in Higher Education*¹⁶ (EURASHE), a *European University Association*¹⁷ (EUA,) e a *European Students' Union* (ESU)¹⁸ e que foram aprovadas pelos Ministros em 2005. (HIZUME, BARREYRO, 2018)

Complementarmente, as agências nacionais e subnacionais devem passar por meta-acreditação dessa agência europeia ENQA para que as creditações que emitam em nível nacional sejam válidas. É só após essa meta-acreditação que elas podem se cadastrar no *European Register for Quality Assurance Agencies* (EQAR)¹⁹, criado em 2004, sem o qual as creditações não têm reconhecimento europeu (MICHAVILA; ZAMORANO, 2006).

O processo todo é de interesse para análise dos processos de governança globais em que não apenas participam os estados nacionais e organismos públicos. Vejamos: embora a acreditação seja conduzida em níveis nacionais com agências nacionais e, em alguns casos, sub-nacionais²⁰, foram um conjunto de ONG's (sediadas em Bruxelas, onde funcionam vários órgãos da Comunidade Europeia) quem estabeleceram os critérios, a pedido dos ministros de educação europeus. É uma ONG, a ENQA, que acredita essas agências nacionais e subnacionais (HIZUME; BARREYRO, 2018). Também, é outra ONG que cadastra essas agências. Portanto, se trata de uma rede de governança em que a escala regional delega a um setor não governamental: duas agências, o ajustamento aos critérios regionais. Agências que são legitimadas pelo seu conhecimento técnico e experto, portanto "neutro". É

¹⁴ Associação Europeia para a Garantia da Qualidade na Educação Superior

¹⁵ Critérios e Diretrizes para o Asseguramento da Qualidade no Espaço Europeu de Educação Superior

¹⁶ Associação de Instituições de Educação Superior Europeias.

¹⁷ Associação de Universidades Europeias.

¹⁸ União dos Estudantes Europeus. Tanto a ENQA quanto EUA, EURASHE e SEU, são ONGs regidas pela legislação belga e tem sede em Bruxelas (HIZUME; BARREYRO, 2018).

¹⁹ Registro Europeu de Agências de Garantia de Qualidade.

²⁰ É o caso espanhol, dada a organização do país em regiões autônomas que possuem suas próprias agências de acreditação (BARREYRO; HIZUME, 2018a)

dessa forma que opera a divisão escalar do trabalho (DALE, 2005), quanto à acreditação, induzindo políticas da escala regional para a escala nacional e, nesse caso, se valendo de ONG's.

A peculiar experiência europeia não se repetiu na acreditação desenvolvida no marco do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Iniciada a construção em 1993, foi em 2008 que vigorou o Acordo sobre a criação e a implementação de um sistema de acreditação de cursos de graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas no Mercosul e Estados Associados (Arcu-Sul). Pelo Acordo, cursos de universidades dos países membros e associados, dentre eles o Brasil passam por processo de acreditação regional. Os cursos são das áreas de Medicina, Agronomia, Veterinária, Enfermagem, Engenharia e Arquitetura, desde o projeto piloto de 2003 tendo sido acrescentados outros em ciclos sucessivos. Mas, a acreditação Mercosul, não em todos os países participantes, coincide com a nacional que consta de processos específicos. Ainda assim, o caso paraguaio mostra a influência da escala regional, pois a participação nos processos do Mercosul derivou na criação da agência de avaliação no país. (BARREYRO; HIZUME, 2018b)²¹

Em síntese, a escala regional contribui na indução de políticas em nível nacional (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008) de diversas formas, como mostram os casos da União Europeia e do Mercosul

Agências, redes e guias/diretrizes

As agências de acreditação são órgãos importantes para a operacionalização dos sistemas de avaliação e começaram a serem criadas nos sistemas nacionais desde o começo da vigência do Estado Avaliador. Inspiradas no modelo estadunidense, divulgado pelos documentos do Banco Mundial e financiadas por este na década de 1990 em alguns países, continuaram a existir no século XXI, em diversas regiões e países na fase pós-Estado Avaliador, e até reformuladas algumas existentes como o caso da de Portugal para se adaptar às características requisitadas na escala regional (BARREYRO; HIZUME, 2018a). Requisitos para as agências são determinados por Guias de Diretrizes, que serão analisadas mais a frente.

Além da ENQA, a agência europeia antes mencionada, deve ser lembrado o papel do estadunidense *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA).

O CHEA, uma instituição sem finalidade lucrativa, surgiu em 1997 com a finalidade de atuar na meta-acreditação das agências do país²², que são quem a financiam. Os processos de transnacionalização da educação superior têm gerado impactos e transformações no Conselho. A pesar de desenvolver

²¹ Por razões de espaço não é possível aqui desenvolver os processos mercosulinos. Consultar: Barreyro, 2014; Barreyro e Lagoria, 2010; Barreyro e Hizume, (2017 e 2018b), Barreyro, Lagoria e Hizume (2015), Hizume e Barreyro (2017 e 2018) e Hizume (2013).

²² Nos Estados Unidos, as agências atuam regionalmente, sem relação com os governos, fazendo acreditação das instituições de educação superior a pedido destas, há décadas, devido ao sistema descentralizado e independente do governo na educação superior. É uma forma de legitimidade das instituições num sistema privatizado, com grande concorrência institucional pelos alunos. Mais recentemente, agências que acreditem cursos que pleiteiam recursos públicos como bolsas, têm passado também por reconhecimento do Departamento de Educação do governo (BARREYRO, 2017; BARREYRO; HIZUME, 2018a)

um discurso contra a exportação de modelos de acreditação, especialmente do estadunidense, o CHEA criou um Guia para atuação de agências estadunidenses que operam em outros países acreditando cursos e instituições, na tentativa de fomentar uso de boas práticas e também de contabilizar essas agências e números de creditações. (BARREYRO, 2017)

Contudo, as creditações realizadas por agências de países diferentes da instituição, também é um exemplo de indução de práticas em diversas escalas. Blanco Ramírez (2013) mostra o processo de acreditação de uma universidade mexicana que passou por acreditação de uma agência estadunidense o que derivou não apenas na transformação da instituição para se adequar aos patamares exigidos, mas também gerou consequências em outras instituições mexicanas que imitaram a acreditada.

Ainda, O CHEA criou um grupo de trabalho sobre Qualidade em nível internacional (*CHEA International Quality Group*), em 2012, integrado por *experts* na temática de diversos países e conduzido pela assessora internacional do CHEA, antes Unesco, Stamenka Uvalic-Trumbik. O grupo tem realizado encontros de divulgação e publicação de boletins sobre a temática (CIQG, 2014), abordando assuntos emergentes sobre qualidade (por exemplo: *rankings* acadêmicos, provas de resultados de aprendizagem, empregabilidade de graduados, cursos abertos a distância, etc.), e oferecendo serviços de consultoria.

Quanto à estratégia de rede de agências, ela permite mais flexibilidade do que instituições globais e contribui a divulgar as práticas de acreditação da qualidade da educação superior de forma mais sutil. Destas redes, a já mencionada INQAHE atua em nível global e atualmente faz também meta-acreditação de membros de sua rede de agências que voluntariamente decidem participar, além de encontros de divulgação.

Cabe mencionar também as redes regionais de agências, como a Rede Iberoamericana para a Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES) e a Rede da Zona do Caribe para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (CANQATE), na América Latina (WELLS, 2014).

Na África, existe a Rede Africana de Garantia de Qualidade, surgida da Associação das Universidades Africanas e outras sub-regionais como o Conselho Interuniversitário do Leste da África o Conselho Africano e Malgaxe para a Educação Superior. Há planos de criar uma agência africana de acreditação da educação superior e projetos inter-regionais como o Conexão Qualidade Europa África (em cooperação com a Associação Europeia de Universidades) e a Estratégia Africana de Harmonização do Ensino Superior (WELLS, 2014).

Nos países árabes, há a Rede Árabe para Garantia de Qualidade da Educação Superior; a Associação das Agências de Garantia da Qualidade do Mundo Islâmico, do Conselho Árabe de Garantia da Qualidade, e a Rede Árabe de Garantia e Acreditação de Qualidade (WELLS, 2014).

Na Ásia-Pacífico tem-se a Rede de Qualidade da Ásia-Pacífico, a Rede de Reconhecimento Acadêmico da Ásia-Pacífico, com sede na Coreia do Sul, e a Rede de Garantia da Qualidade. (WELLS, 2014)

Essas redes regionais possuem características diversas, sendo que, em alguns casos, incluem agências nacionais e em outros universidades ou processos de acreditação. Mas, têm em comum a indução da acreditação da educação superior.

Outra forma de indução de políticas ou práticas de avaliação da qualidade mediante acreditação tem sido a de elaboração de Guias de boas práticas ou Diretrizes, disponibilizadas em acesso aberto orientando práticas e divulgando parâmetros a serem livremente utilizados.

A INQAAHE apresentou o *Guidelines of Good Practice in Quality Assurance*²³ em 2003 visando orientar as agências de acreditação tanto para realizarem creditações em seus locais de atuação como para, se desejarem, se submeterem a meta-acreditação. Foram atualizadas em 2006 e em 2016, acrescentando a acreditação transnacional.

O Guia da INQAAHE descreve as três atividades que são consideradas necessárias: a autoavaliação institucional, a avaliação externa e a divulgação dos resultados. Também lista requisitos que as agências devem cumprir para obter legitimidade, inclui especificidades da educação superior transnacional e seus critérios de qualidade. (INQAAHE, 2016)

Interessante notar que o Guia propõe um modelo de agência semelhante ao estadunidense, em que elas devem ser independentes do governo, pois estariam desenvolvendo questões técnicas, ignorando, contudo, que alguns Estados Avaliadores criaram agências dependentes dos governos: (França, Argentina e outros).

A Unesco e a OCDE desenvolveram as *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*²⁴. Essas diretrizes, porém, foram assumidas apenas pela Secretaria da Unesco, pois a Conferência Geral, composta pelos países que integram a instituição não concordaram, sendo que os países do Sul se negaram a aprová-las na Assembleia Geral (UNESCO, 2005; GINKEN; DIAS, 2006), restando assim legitimidade à proposta (HARTMANN, 2010). Destinadas à educação transnacional, principalmente à distância, as Diretrizes promovem e orientam experiências de cooperação para garantia da qualidade e são orientadas a diversos destinatários e não apenas às agências de acreditação, incluindo, provedores, estudantes, governos e profissionais. Destacam o papel dos sistemas de acreditação nacionais, mas defendem sistemas governamentais ou não governamentais e colaboração entre país receptor e provedor de educação superior à distância. (UNESCO; OECD, 2005)

Além disso, como já foi mencionado, a agência europeia (ENQA) elaborou os *European Standards and Guidelines for Quality Assurance*²⁵ em 2005, destinados às agências dos países do EEES. Foram atualizadas em 2009 e 2015, respectivamente, sendo, para Wells (2014) são consideradas as mais completas e aceitas.

No documento, sugere-se às IES fazer políticas de garantia interna da qualidade, estabelecer patamares para os seus cursos, favorecer a capacitação docente, avaliar os estudantes com critérios públicos e desenvolver estratégias visando apoiar a aprendizagem dos estudantes (ENQA, 2005). No que diz respeito às avaliações externas, sugere que as instituições criem projetos próprios com patamares publicizados previamente. Também, devem ser considerados institucionalmente os resultados das avaliações e suas sugestões. Propõem avaliações periódicas e em ciclos. (ENQA, 2005).

²³ Guia de Boas Práticas para a Garantia da Qualidade.

²⁴ Diretrizes para a Garantia da Qualidade na Educação Superior Transnacional.

²⁵ Critérios e Diretrizes Europeias para Garantia da Qualidade.

Também se referem às agências de acreditação indicando que elas devem funcionar regulamente fazendo avaliações institucionais ou de cursos, contar com recursos, divulgar seus objetivos e sua missão e cumprir com a legislação do local em que funcionam, assim como serem reconhecidas oficialmente no Espaço Europeu de Educação Superior, cumprir com os requisitos jurídicos do local em que operam e prestar contas. Destaca-se que as agências devem atuar independentemente de governos, instituições de educação superior e ministérios (ENQA, 2005). Ainda são pautados os procedimentos para atuarem nas acreditações, sendo eles: autoavaliação, avaliação externa e confecção e divulgação de relatório. (ENQA, 2005)

Como indicado na análise, as Diretrizes postulam detalhadamente tanto as características quando os procedimentos das agências, mostrando assim como desde a escala regional é pautada a atuação na escala nacional, expondo assim a divisão escalar do trabalho.

Outras regiões também estabeleceram seus próprios guias indutores de avaliação tais como o Manual para a Garantia da Qualidade na Educação Superior, elaborado pelo Conselho Interuniversitário do Leste da África, em 2010, o Mecanismo Africano de Avaliação da Qualidade produzido pela União Africana (*African Union*), em 2013, o Curso de Treinamento e Manual de Garantia Externa de Garantia da Qualidade Externa, desenvolvido pela *Association of African Universities* e a UNESCO (WELLS, 2014.)

O Relatório Um guia para a garantia da qualidade nas universidades Árabes e o Relatório ANQAHE – DAAD - Melhorando a gestão da garantia da qualidade na região Árabe: as agências de garantia da qualidade, de 2009 são exemplos dos guias na região dos países árabes. (WELLS, 2014).

Em Ásia-Pacífico há os Princípios para a Garantia da Qualidade da Educação Superior na Região Ásia-Pacífico ou “Princípios CHIBA” e os Critérios para os membros da Rede da Qualidade de Ásia Pacífico, segundo Wells (2014).

Assim, as Diretrizes e Guias são uma forma de indução da política pela divulgação de pretensas questões técnicas da acreditação/avaliação, mas contribuem para a reescala das políticas de acreditação.

Considerações finais

O texto explicou, a partir do tratamento da questão da qualidade, como os processos de internacionalização/transnacionalização impulsionados pela globalização e o Acordo Geral de Comércio de Serviços, geraram políticas em diversas escalas e com diversos atores.

Assim a acreditação global atraiu empresas na sua criação e implementação e a acreditação regional, instituições regionais e ONG's, mostrando a complexidade da governança da educação pelo envolvimento não apenas dos estados nacionais, mas de outras instituições.

Ainda, se explicou a atuação de agências de acreditação e de diretrizes diversas que divulgam e induzem à prática, os procedimentos para acreditação e avaliação da educação superior, surgidos na acreditação estadunidense.

Essas são novas formas de regulação que atuam em escalas globais. Outras que também envolvem a qualidade da educação superior, como os rankings internacionais e proposta de prova global para os estudantes são

objeto de pesquisas e poderão acrescentar novas perspectivas à regulação da educação superior.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, jun. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**. Regulação e emancipação. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ALTBACH, Philip; KNIGHT, Jane. The internationalization of higher education: motivations and realities. **Journal of Studies in International Education**, v. 11, n. 3-4, p. 290-305, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A “Acreditação Mercosul” e a Agenda Interna da Política de Educação Superior Brasileira. SOUSA, A. S.Q.; CAMARGO, A. M.M. **Interfaces da Educação Superior no Brasil**. Curitiba: Editora CVR, 2014, p.49-61.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos *rankings* e os resultados de aprendizagem. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais**. 2017. 174p. ils.; grafs.; anexos. Tese (Livre Docência). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BARREYRO, Gladys Beatriz; HIZUME, Gabriela de Camargo. Agências de avaliação e acreditação. In: ROTHEN, J. C; SANTANA, A. C. M. (Orgs.) **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa**. São Carlos: EDUFSCar, 2018a. pp. 67-79. Disponível em: [http://www.edufscar.com.br/farol/edufscar/ebook/avaliacao-da-educacao-referencias-para-uma-primeira-conversa-\(e-book\)/52929/](http://www.edufscar.com.br/farol/edufscar/ebook/avaliacao-da-educacao-referencias-para-uma-primeira-conversa-(e-book)/52929/), acesso em 8 de jan. 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz; HIZUME, Gabriela de Camargo. El Paraguay y la acreditación de carreras de grado en el Mercosur. **Eccos. Revista científica**. v. 47, p. 41-59, 2018b.

BARREYRO, Gladys Beatriz; LAGORIA, Silvana Lorena. Acreditação da Educação Superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no Contexto do Mercosul. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 9, p. 7-27, 2010. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2010_1_1.pdf

BARREYRO, Gladys Beatriz; LAGORIA, Silvana Lorena; HIZUME, Gabriella de Camargo. As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL:

primeiras considerações. **Avaliação**, Campinas-Sorocaba, v. 20, n. 1, p.49-72, 2015.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação & Pesquisa**, v. 40, n. 1, p. 61-76, 2014.

BATISTA, J. P. **El impacto de las negociaciones comerciales internacionales sobre la educación superior**: los casos de Argentina y Brasil. Buenos Aires: Eudeba, 2012, 112 p.

BLANCO RAMÍREZ, G. **Quality by Association Across North-South Divides**: United States Accreditation of Mexican Institutions of Higher Education. 2013. 220p. Tese (Doutorado em Política Educacional). Universidade Estadual de Massachussets-Amherst, 2013.

BLUMENSTYK, G.; MCMURTRIE, B. Educators lament a corporate takeover of international accreditor. **Chronicle of Higher Education**. v. 47, n. 9, p. A55-57, out. 2000.

CHEA INTERNATIONAL QUALITY GROUP (CIQG). **Frequently asked questions**. Disponível em: <http://www.chea.org/userfiles/uploads/ciqg-fact%20sheet-2014.pdf>, acesso em jan. 2015.

DALE, R. Globalisation, knowledge economy and comparative education. **Comparative Education**, v. 41, n. 2, p. 117-149, 2005.

DIAS, M. A. R. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? **Educ. Soc.**, Campinas, v.24, n.84, pp.817-838, set. 2003.

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DRAIBE, S. As políticas sociais no neoliberalismo. **Revista da USP**, Dossiê Liberalismo-neoliberalismo. São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

EUROPEAN NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE (ENQA). **Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior**. European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005, Helsinki. Disponível em: <http://www.enqa.net/bologna.lasso.>, acesso em: 12 maio 2017.

GENTILI, P. (org.) **Pedagogia da exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GINKEN, H.; DIAS, M. A. Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INOVATION (GUNI) **La educación superior en el mundo**. 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006, p. 37-57.

GLOBAL INITIATIVE FOR QUALITY ASSURANCE CAPACITY (GIQAC) **Governance Terms**, París, UNESCO, 2008. Disponível em:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159197E.pdf>, acesso em 19 maio 2017.

HARTMANN, Eva. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: pawn or global player? **Globalisation, Societies and Education**, v.8, n. 2, 2010, p. 307-318, 2010.

HIZUME, Gabriela de Camargo. **A implementação do sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do MERCOSUR**: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil. 2013. 260p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

HIZUME, Gabriela de Camargo; BARREYRO, Gladys Beatriz. A acreditação de cursos de graduação no Processo de Bolonha e no Mercosul. In: BARREYRO, G. B.; HIZUME, G. C. **Regionalismos e inter-regionalismos na Educação Superior**: projetos, propostas e influências entre a América Latina e a Europa. Coletânea submetida à editora da UNIOESTE, Cascavel, 2018, pp. 135-154.

INTERNATIONAL NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE AGENCIES IN HIGHER EDUCATION. **INQAAHE Guidelines of Good Practice**. Ed. Revisada, INQAAHE, 2016. Disponível em: http://www.inqaahe.org/sites/default/files/INQAAHE_GGP2016.pdf, acesso em 12 mai. 2017.

LAURELL, Asa. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 151-178.

LIMA, Licínio; AZEVEDO, Mário Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

MARQUINA, Mónica. Tendencias recientes de los sistemas de evaluación de la educación superior en el actual escenario internacional. Un nuevo "round" del Estado Evaluador? **Avaliação** (Campinas), v. 11, n. 4, p. 27-50, 2006.

MICHAVILA, Francisco.; ZAMORANO, Silvia. La acreditación en el Espacio Europeo de Educación Superior. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INOVATION (GUNI). **La educación superior en el mundo**. 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006, p. 241-264.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v.23, n.1/2, 1988, p. 7-23.

NEAVE, Guy. **Educación superior**: historia y política. Barcelona: Gedisa, 2001.

ROBERTSON, Susan. O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção

do Estado? **Revista Brasileira de Educação**. v. 14, n. 42, p. 407-422. set./dez. 2009.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. **Comparing policies in a globalising world: methodological reflections**. Centre for Globalisation, Education and Social Futures. University of Bristol 2015a. Disponível em: <https://edgesf.files.wordpress.com/2015/10/robertson-s-and-dale-r-2015-comparing-policies-in-a-globalising-world-methodological-reflections.pdf>, acesso em 14 mai.2016.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Critical cultural political economy of the globalisation of education, **Globalisation, Societies and Education**, v. 13, n. 1, p.149-170, 2015b.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. In: **Universidade brasileira no século XXI**. Desafios do presente. São Paulo: Cortez Editora, 2009, p. 15-54.

SGUISSARDI, Valdemar; BARREYRO, Gladys Beatriz. Evaluación/regulación de la educación superior en el Brasil: algunos aspectos históricos y actuales. **Profesorado, revista de curriculum y formación del profesorado**. v. 20, n.3, p. 171-206, 2016.

STUBRIN, Adolfo Luis. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la internacionalización de la educación superior. **Avaliação**, v. 10, n. 4, p. 9-22, 2005.

UNESCO. **Global Initiative for Quality Assurance Capacity (GIQAC) Governance Terms**. Paris, UNESCO, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159197E.pdf>, acesso em 15 maio 2017

UNESCO; OECD. **Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education**, Paris, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349e.pdf>, acesso em 3 abr. 2017.

UVALIC-TRUMBIC, Stamenka. Política internacional de garantía de la calidad y acreditación: de los instrumentos legales a las comunidades de práctica. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INOVATION (GUNI). **La educación superior en el mundo**. 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: Qué está en juego? Madri: Ed. Mundi Prensa, 2006, p. 58-72.

VAN DAMME, Dirk. **Trends and models international quality assurance and accreditation in higher education in relation to trade in education services**. OECD/US Fórum on Trade in Educational Services. 23-24 may. 2002. Washington, DC. Disponível em: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/2088479.pdf> , acesso em 25 mar. 2017.

VERGER, Antoni; HERMO, Javier. The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and Mercosur educativo. **Globalisation, Societies and Education**, v. 8, n.1, p. 105-120, mar. 2010.

WELLS, Peter. **The DNA of a converging diversity**: regional approaches to quality assurance in higher education, CHEA, 2014. Disponível em: https://www.chea.org/userfiles/Conference%20Presentations/DNA_Converging_Diversity.pdf, acesso em 8 maio 2017.

WORLD BANK. **Higher education**: the lessons of experience. Washington: The World Bank Group, 1994.

WORLD BANK. **The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms**. Elaborado por D. Bruce Johnstone, com colaboração de Alka Arora e William Experton. Washington: The World Bank, 1998.

WORLD BANK. Task Force on Higher Education and Society. **Higher education in developing countries**: peril and promise. Washington, DC: The World Bank, 2000.

Enviado em: 22/junho/2019

Aprovado em: 12/agosto/2019