

O DISCURSO DEMOCRÁTICO POR DENTRO DO MOVIMENTO DE REDES DE ACREDITAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

EL DISCURSO DEMOCRÁTICO DENTRO DEL MOVIMIENTO DE LAS REDES DE ACREDITACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

THE DEMOCRATIC SPEECH WITHIN THE MOVEMENT OF NETWORKS FOR ACCREDITATION AND EVALUATION OF HIGHER EDUCATION

Margareth GUERRA¹
Nilzana Braga ESTEVES²

RESUMO: Neste estudo, o objetivo é uma análise interpretativa da perspectiva de democracia presente no discurso dos atores das redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na América Latina, tendo como interlocutores os membros das redes latinas RIACES – *Red Iberoamericana para la Calidad de la Educación Superior* e a Rede RANA – Rede de Agências Nacionais de Acreditação do Mercosul Educativo. Este estudo filiou-se a matrizes teóricas e inspiradoras da categoria democracia, dos estudos de Avritzer (2003); Barber (2003); Bobbio (2015); Coutinho (1979); Sader (2012), e a metodologia foi a social qualitativa e interpretativa (ROSENTHAL, 2014). Nos achados da pesquisa destaca-se que representar a possibilidade de processos emancipatórios no interior do movimento de redes de acreditação e avaliação da qualidade na América Latina implica descolonização do conceito e da prática democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia forte. Movimentos de redes de acreditação e avaliação. RIACES. RANA.

RESUMEN: *Este estudio tuvo el objetivo de hacer un análisis interpretativo de la perspectiva de democracia presente en el discurso de los actores de las redes de agencias de acreditación y evaluación de la calidad de la educación superior en la América Latina, a través de la interlocución con los miembros de las redes latinas RIACES – Red Iberoamericana para la Calidad de la Educación Superior y la Red RANA – Red de Agencias Nacionales de Acreditación del Mercosur Educativo. El estudio se basó en matrices teóricas, como fuentes inspiradoras de la categoría democracia, de los estudios de Avritzer (2003); Barber (2003); Bobbio (2015); Coutinho (1979); Sader (2012). La opción metodológica buscó referencias en la investigación social cualitativa e interpretativa (ROSENTHAL, 2014). Entre los hallazgos de la investigación se destaca la comprensión de que representar la posibilidad de procesos emancipatorios en el interior del movimiento de redes de acreditación y evaluación de la calidad en la América Latina conlleva la descolonización del concepto y de la práctica democrática.*

¹ Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP – Brasil. Docente no Departamento de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação – PPGED. Doutorado em Educação (UFRGS) e Doutorado em Sociologia (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9881-2853>. E-mail: margarethguerraunifap@gmail.com

² Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá – AP – Brasil. Mestranda do PPGED. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0906-3142>. E-mail: estevesnil@gmail.com

PALABRAS-CLAVE: *Democracia fuerte. Movimientos de redes de acreditación y evaluación. RIACES. RANA.*

ABSTRACT: *This study had the objective of making an interpretative analysis of the democracy perspective present in the speech of the actors from the networks of agencies for quality evaluation and accreditation of higher education in Latin America through the interlocution with members from the Latin networks RIACES – Ibero-American Network for the Accreditation of the Quality of Higher Education and of RANA Network – Network of National Accreditation Agencies of Mercosur. The study referred to theoretical matrices as inspiration sources of the democracy category according with studies by Avritzer (2003); Barber (2003); Bobbio (2015); Coutinho (1979); Sader (2012). The methodological choice was the qualitative and interpretative social investigation (ROSENTHAL, 2014). Among the findings, it stands out the understanding that to represent the possibility of emancipating processes within the movement of the networks for the accreditation and quality evaluation in Latin America implies the decolonization of the democratic concept and practice,*

KEYWORDS: *Strong democracy. Movements of the networks of accreditation and evaluation. RIACES. RANA.*

Introdução

O estudo aqui apresentado é fruto de uma pesquisa que teve como objetivo empreender uma análise interpretativa das perspectivas de Democracia presentes no discurso dos atores das Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior na América Latina, tendo como interlocutores os atores envolvidos nas Redes RIACES – *Red Iberoamericana para la Calidad de la Educación Superior* e a Rede RANA – Rede de Agências Nacionais de Acreditação do Mercosul Educativo.

A temática das redes de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na América Latina surge no contexto da integração e cooperação entre os países, no desenvolvimento do conceito de sociedade em rede e fruto dos resultados de políticas de asseguramento da qualidade da oferta da educação superior.

O objeto deste estudo – Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior na América Latina — se impõe em um cenário contemporâneo de busca pela qualidade desenhada internacionalmente. Nesse cenário, emergem e evoluem políticas de asseguramento da qualidade da Educação Superior na América Latina, aos moldes de países como Estados Unidos, Espanha, Portugal, Inglaterra, França, entre outros, a depender dos convênios estabelecidos entre os governos. Uma tendência das políticas de asseguramento na América Latina é a de se afastarem da realidade de seus países, parte deles emergentes e com

severas dificuldades de crescimento, intensificando o caráter centralizador de uma política de Estado Avaliador³ em diferentes países. E diante da internacionalização da Educação Superior e do cenário heterogêneo do avanço das instituições privadas, com sérios compromissos mercadológicos, deflagram-se processos de criação de agências nacionais de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior.

O fio condutor de análise aqui proposto é a categoria democracia, com a sustentação teórica das análises de Santos (2003, p. 21-22, grifo nosso), que destaca:

[...] contudo, surpreendentemente, hoje a promoção da **democracia** a nível internacional é feita conjuntamente com o neoliberalismo e de facto em dependência dele. Haverá aqui alguma incongruência ou armadilha? Será que o triunfo da democracia, que liquidou o conflito Leste-Oeste, se articula com o triunfo do neoliberalismo de que resulta o agravamento do conflito norte-sul? Será que estes dois triunfos conjuntos vão criar novos conflitos Norte-Sul, tanto dentro do Norte como dentro do Sul [...].

Tenciona-se, aqui, refletir sobre a seguinte problemática: compreender perspectivas democráticas construídas no interior dos Movimentos de REDES – Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Educação Superior na América Latina (AL) e como se tecem relações de forças no interior delas, privilegiando tramas de resistências ao modelo de Educação Superior hegemônico.

Na perspectiva de construção de um mapa analítico, com base nas matrizes teóricas que surgiram como fontes inspiradoras para a definição de uma perspectiva do discurso democrático, os estudos de Avritzer (2003); Barber (2003); Bobbio (2015); Coutinho (1979); Sader e Gentili (2012); e Wood (2011), proporcionaram possibilidades de compreensão do conceito de democracia presente nos discursos captados por ocasião da pesquisa de campo. A opção pela pesquisa social qualitativa e interpretativa ocorreu pela sua flexibilidade em relação ao objeto de estudo, considerando-se alguns princípios com que esse tipo de pesquisa se desenvolve no processo de investigação:

Perguntas de pesquisa abertas, com possibilidade de modificações; A construção de hipóteses ocorre ao longo do processo de investigação e o desenvolvimento de formas de verificação teórica acompanha o desenvolvimento da pesquisa. [...] O princípio da abertura exige do cientista social, antes de tudo, disposição para a descoberta do novo, exige se deixar envolver pelo campo empírico; estar aberto significa também aceitar

³ Conceito utilizado por Neave (1988), Brunner (1990) e Elliot (2002) para, de forma geral, designar o controle do Estado através do estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade. Para Afonso (2000, p.49), essa expressão significa, em sentido amplo, que o Estado vem adaptando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos, caracterizado por uma intervenção no Estado na condução do sistema educativo.

mudanças em seu enfoque de conhecimento: ‘abertura significa para o pesquisador, disposição e capacidade de acompanhar o processo de conhecimento, de transformar seu conhecimento (e com isso, a si mesmo) (ROSENTHAL, 2014, p. 61).

A proposta de estudar movimentos de redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na América Latina insere-se em um campo possível, dentro da avaliação da educação superior. São encorajadoras as palavras de Carvalho (2008, p. 172), cuja lupa científica, ao desvendar mudanças e redefinições no cenário sociopolítico e cultural, sustenta a necessidade de se lançar “um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI”. De fato, a autora conclama para a constituição de “uma agenda contemporânea de estudos e debates a ser coletivamente trabalhada, em diferentes espaços acadêmicos e políticos, mediante distintas estratégias de discussão”. O estudo se estrutura no surgimento da lógica da integração, cooperação e os movimentos em redes na busca da qualidade da educação superior, a categoria democracia e suas matrizes de sustentação teórica e perspectivas nos discursos dos atores das redes, e, por fim, os “achados” da pesquisa.

A lógica pela integração, cooperação e a qualidade em movimentos em redes

No contexto da América Latina, inicialmente surgiram movimentos na área da educação superior movidos pelo desejo de recuperar a essência latino-americana, ou seja, a cultura do povo latino, perdida em prol de **paradigmas dominantes**. Santos (2008a, p. 31) descreve o que denomina de **paradigma dominante**:

[...] o determinismo mecanicista é o horizonte certo de uma forma de conhecimento que se pretende utilitário e funcional, reconhecido menos pela capacidade de compreender profundamente o real do que pela capacidade de o dominar e transformar [...].

O cenário que se instalou, dentro do que o autor descreve como um paradigma dominante, criou um abismo entre as potencialidades dos países emergentes em termos de inclusão nas benesses da globalização. Por exemplo, o acesso a conhecimentos que potencialmente alavancavam o desenvolvimento de países periféricos, incluindo, nesse grupo, os países latino-americanos. Esse cenário paradigmático dominante que se intensificou com a globalização da economia gerou a degradação ambiental, as fragilidades de direitos sociais, a baixa democracia, com destaque para o que o autor denomina “[...] fosso, em termos de desenvolvimento científico e tecnológico, entre os países centrais e os países periféricos”

(SANTOS, 2008a, p. 58). Em relação a essa temática – desenvolvimento científico e Tecnológico – retoma-se a discussão acerca da sociedade do conhecimento.

Sobrinho (2005), ao discorrer sobre o tema da **Sociedade do Conhecimento**, contribui com a seguinte reflexão acerca da temática:

[...] a ‘sociedade do conhecimento’ não é uma sociedade de e para a maioria da população. É sobretudo uma sociedade dos e para os que têm capacidade de produzir conhecimentos e/ou deles obter benefícios. Quem detém o conhecimento também tem o poder de criar e assegurar as normas e direitos que regem a posse, o valor e os usos desse capital. Assim, também determinam o tipo de conhecimento que tem valor, por quem, como e quando deve ser produzido e consumido (SOBRINHO, 2005, p. 75).

A questão que se coloca a respeito relaciona-se à concepção de um **conhecimento aceitável** – hegemônico e estruturado na lógica do capital, por conseguinte, relacionado ao paradigma dominante discutido por Santos (2008a). O conhecimento que tem se evidenciado está a serviço do mercado, estando nas mãos de quem possui os recursos financeiros significativos para acessá-lo – economia do conhecimento. A economia do conhecimento traduz-se também na **economização** da educação, em que os princípios e a lógica econômica direcionam a produção de conhecimento que se evidencia, sobretudo aquele conhecimento voltado para os fins técnicos e produtivos.

Sob a lógica da economia do conhecimento, a educação torna-se meio para que a produção de capital humano forneça os insumos necessários para o desenvolvimento produtivo pretendido. Nessa lógica produtivista do conhecimento voltado para o mercado, uma das metas é a produção de pesquisas aplicadas às áreas de interesse do mercado, ou seja, a produção de insumos que forneçam produtos que atendam à lógica produtiva dos mercados, financeiro e outros, visando à geração do lucro.

O quadro que se configura influencia o surgimento de mercados na educação superior, a qual passa a fazer parte da lista de serviços da Organização Mundial do Comércio⁴. Essa é uma nova dinâmica da oferta da educação superior, a inclusão de empresas de capital internacional, ou seja, a transnacionalização da educação superior. Essa lógica de uma **economia do conhecimento**, que influencia de forma incisiva a vida das sociedades, tem produzido o retorno de conceitos técnicos e produtivistas – eficiência, qualidade e prestação de contas.

Alcançar o status de Sociedade do Conhecimento passa a ser meta de países em desenvolvimento, em especial dos latino-americanos, com o propósito de legitimarem-se na

⁴ Disponível em: www.wto.org/world_trade_organization. Acesso em: 19 dez. 2017.

nova ordem mundial do capital. Todavia, essa tarefa não será de fácil execução. A exclusão da maioria das populações impõe limites ao acesso à Sociedade do Conhecimento, o que provoca a reflexão sobre o sentido desse conhecimento, que parece estar nas mãos dos que têm capacidade de produzi-lo, aqueles que detêm as tecnologias da Informação e da Comunicação.

A constituição de espaços integrados de conhecimento alcançou dimensões significativas na contemporaneidade das relações, em matéria de educação superior. Um olhar transnacional intensificou-se nas discussões da qualidade da educação superior, expandindo-se para configurações regionais e entre regiões, assumindo composições que atravessam oceanos e unem continentes, motivados pela busca de inserção no conjunto da sociedade do conhecimento. Abro uma chave de leitura para incluir reflexões, citando a tese de Santos – **Ecologia de Saberes**, que revela possibilidades das Sociedades do Conhecimento Latino-Americano para o estabelecimento de uma **zona de convergência**, “igualdade de oportunidades às diferentes formas de saber”. Essa valorização do conhecimento produzido nos países latino-americanos potencializaria seu poder de reconhecimento. Mas esse reconhecimento está longe, por se destinar aos países centrais que dominam o “Capital – o Conhecimento aceitável” (SANTOS, 2008b, p. 108).

O processo de globalização alarga fronteiras institucionais. A educação superior tem apresentado, na grande maioria dos continentes, processos de integração de países através de intercâmbios científicos, tecnológicos, mobilidades docentes, de estudantes e de pesquisadores, e tornam-se frequentes as ações motivadas pelo desejo de alcançar Sociedades do Conhecimento. Nesses processos, os movimentos de **cooperação e integração** em matéria de educação superior também são frequentes. No intuito de alcançar essa integração, autores latinos, entre os quais Lamarra (2004), Miranda (2008), Didriksson (2008), envolvidos nesses movimentos, destacam a importância de haver convergências. Em relação à educação superior na América Latina, o tema **qualidade** tem ocupado lugar de destaque.

A constituição de REDES é tema que se consolida na sociedade contemporânea, alavancada pela globalização digital e virtual, expandindo-se para discutir diversas áreas de interesse mundial: saúde, economia, sustentabilidade, segurança, paz mundial, educação, dentre outros. Países considerados desenvolvidos têm adotado o intercâmbio através da dinâmica das REDES, com o objetivo de estabelecer diálogos e troca de experiências, visando à resolução de problemas comuns ou adversos. A organização de movimentos de REDES para discutir temáticas relevantes para o desenvolvimento dos países, em especial as questões da Educação, não é uma forma de organização exclusiva do século XXI. É possível constatar, na primeira

metade do século XX, movimentos criados para discutir as questões de cooperação e integração regional.

Na América Latina, experiências de movimentos voltados para a discussão de problemas relacionados à educação superior, na busca da qualidade desenhada internacionalmente, e que possam a intervir em seu desenvolvimento, têm se configurado no cenário desde a primeira metade do século XX. Associações de intercâmbio, cooperação e assessoria revelam-se associações significativas e de capital político no cenário de integração, no âmbito da educação superior. É possível destacar algumas experiências: o CSUCA – *Consejo Superior Universitario Centroamericano* (México/1948), seguido da UDUAL – *Unión de Universidades de América Latina* (México/1949) e da AUGM – *Asociación de Universidades del Grupo Montevideú* (Uruguai/1991).

A temática da organização em REDES tornou-se recorrente nas agendas de discussões sobre a qualidade da educação superior, expandiu-se, e, em 1991, em Dublin, na Irlanda, a INQAAHE – *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*⁵, tornou-se uma rede de associação de 200 membros voltados a discutir processos de asseguramento da qualidade da educação superior. Essa Rede Internacional tem como objetivo assessorar Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior que crescem em diversos locais do Planeta. A INQAAHE recebe papel de destaque pela expansão que assumiu ao incorporar outros movimentos de redes regionais e agências. A busca por estabelecer relações de cooperação em matéria de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior, através de uma REDE de porte internacional e localizada na Europa, tinha como propósito estabelecer um tipo de Acreditação do Modelo de Educação Superior que fosse reconhecido por várias outras Redes ou Agências membros.

Redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior surgem em diversas partes da América Latina com fortes propósitos de alcançar, mediante esses processos, integração, cooperação e convergência no que se refere à educação superior, visando ao desenvolvimento de Sociedades do Conhecimento no espaço latino-americano. Com base nesse fenômeno de expansão, Lemaitre (2004) destaca que, na América Latina, surgiram redes que têm adquirido importância na região em matéria de qualidade da educação superior, dentre as quais duas estão presentes neste estudo: a RIACES e a RANA (Mercosul Educativo).

A Rede RIACES se instalou em Buenos Aires, em 2003, tendo sua sede, inicialmente, nas dependências da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU),

⁵ Disponível em: www.enqahe.org. Acesso em: 29 mar. 2018.

sob a presidência do Dr. Ernesto Villanueva. Atualmente, a rede tem sua sede na cidade de Assunção, no Paraguai, tendo como presidente o Dr. Raúl Aguilera Méndez, da *Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior* (ANEAES) – Paraguai. Segundo consulta feita ao Estatuto da RIACES⁶, datado da última alteração em 2016, a RIACES tem a proposta de ser uma associação de agências e organismos de avaliação e acreditação da qualidade da educação superior sem visar ao lucro, pretendendo ser independente de qualquer governo dos países membros. São órgãos da RIACES a Assembleia-Geral, o Comitê Diretivo, a Presidência e a Secretaria, com destaque para o papel de gestão do Comitê Diretivo na condução das atividades da RIACES.

O foco da Rede RIACES é o apoio para o asseguramento da qualidade das Agências e dos sistemas nos países membros, com a socialização de informações acerca dos processos de acreditação e avaliação, o incentivo de novas agências ou sistemas, instituindo, em seus planos de trabalho, a autoavaliação e a avaliação externa dessas agências nacionais. Essa meta acompanha as discussões em termos de credibilidade das próprias agências, reconhecidas internacionalmente.

A Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA) pertence ao setor da educação do Mercosul e está ligada à comissão regional da coordenadoria da educação superior (CRCES). A Rede RANA surgiu a partir da necessidade de efetivar os protocolos de cooperação no âmbito do Mercosul Educativo, e, para tanto, foi necessário o reconhecimento da qualidade dos cursos e títulos das instituições de ensino superior. A RANA foi constituída a partir das agências nacionais de acreditação dos países membros do Mercosul, tendo como referência o Sistema de Credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos universitários de Graduação (ARCU-SUL).

A Rede RANA tem a tarefa de capacitar, definir diretrizes para a participação da seleção e permanência dos pares avaliadores no banco do sistema ARCU-SUL, além da criação de manuais de procedimentos para o sistema. Para compreender a estrutura de gestão da RANA é imprescindível que se aborde a estrutura de funcionamento do setor educativo do MERCOSUL-SEM, isto porque a Rede RANA faz parte do setor e não possui um regulamento específico, atendendo à normatização do SEM em seu funcionamento.

Na estrutura de funcionamento do SEM a reunião de Ministros da Educação do Mercosul Educativo (RME) é a instância máxima de discussões desse setor, tendo a

⁶ Disponível em: www.riaces.org/. Acesso em: 29 jul. 2017.

responsabilidade de tomar decisões sobre questões referentes ao desenvolvimento, à gestão educacional e à aplicação de políticas para o Mercosul Educativo.

Do lado de lá das redes: as vozes dos especialistas e gestores que atuam nas redes

Para entender a metodologia aplicada à pesquisa é preciso deixar claro, neste espaço, que não foi dada nenhuma concepção a priori ao entrevistado, deixando-o bem à vontade para escrever sua narrativa, cujo foco foi o relato de sua experiência na dinâmica das Redes. Contudo, com o propósito de deixar um caminho analítico para a análise dos dados, estreitando ligações com as questões norteadoras propostas neste estudo, foi elaborado um Roteiro-Guia para as Narrativas dos entrevistados.

É importante salientar que, com o intuito de proteger a identidade de cada um dos narradores, optou-se por caracterizá-los por letras referentes à inicial do perfil: G = gestor; E = especialistas e/ou docentes de instituições de ensino superior na área da avaliação da qualidade da educação superior. Há que se destacar que, no início da pesquisa, foram convidados 22 membros que atuaram, ou atuam, nas Redes regionais objeto desta pesquisa, mas não houve retorno de todos os pedidos; apenas 12 membros responderam e participaram com suas narrativas sobre a sua vivência na dinâmica das Redes.

No momento seguinte, reafirma-se a concepção escolhida a partir dos estudos da categoria Democracia, visando conduzir as análises interpretativas das narrativas dos entrevistados, que delineiam suas concepções presentes nas dinâmicas de funcionamento das Redes. Nesse sentido, apresentam-se as análises a partir do conceito de Democracia, pensado dentro de uma linha epistemológica que tem como fundamento um conceito de Democracia forte (BARBER, 2003). Considerando as bases das epistemologias apropriadas aos estudos, indicam-se as categorias presentes em uma concepção de democracia forte, quais sejam, a priori: Participação, Autonomia e Liberdade de expressão.

Considerou-se relevante para o entendimento do contexto das Redes e dos dados coletados na pesquisa fazer um levantamento do perfil dos membros das Redes pesquisados. O perfil dos membros das Redes foi tabulado a partir da função catalogada com base nas informações disponíveis nos sites das Redes e apresentadas no item identificação dos narradores entrevistados. A Rede RIACES dispõe do perfil dos membros representantes das agências associadas na seguinte disposição: 80% dos membros da Rede RIACES atuam na condição de gestores de agências; 70% dos membros apresentam perfil de especialistas na área da avaliação;

e 30% são docentes ligados a instituições de ensino superior e ocupam a posição de membros por estarem vinculados a agências de acreditação nacionais.

No caso da Rede RANA, 100% dos membros são gestores das Agências Nacionais de Avaliação e, destes, 80% têm posição de especialistas na área da acreditação e da avaliação e menos de 20% atuam como docentes das instituições de ensino superior dos países associados. Observa-se que tanto a Rede RIACES quanto a Rede RANA apresentam, no perfil de seus membros, a maioria de gestores de agências nacionais ou regionais de Acreditação e Avaliação, com quase nenhuma experiência docente na educação superior. Assim, considera-se que esse dado exalta a preocupação com o fazer da avaliação, pois quase nenhuma experiência é evidenciada no campo do fazer da educação superior; reflete uma preocupação com os sentidos dos processos de Acreditação e da Avaliação para quem está na ponta do processo, a viver a educação superior e seus efeitos de fato, ou seja, para a comunidade universitária, para a sociedade em geral.

Nesta pesquisa foram registradas narrativas de membros escolhidos por participarem nas duas redes, ou em períodos de alternância ou no mesmo período. Das doze narrativas eleitas para participarem da pesquisa, configurou-se, ao final, o perfil dos participantes. Dos doze participantes que finalizaram as narrativas, participando das Redes RIACES ou/e RANA, 42,86% representam a gestão de agências nacionais ou internacionais; 28,57% participam por serem especialistas na área da avaliação e indicados ou convidados para comporem comitês ou conselhos nas Redes; os outros 28,57% têm o perfil de docentes da educação superior e estão na discussão da avaliação, compondo as Redes em Comissões ou banco de avaliadores.

Em relação ao tempo de permanência dos entrevistados, 100% deles têm mais de dez anos de permanência. Destes, 80% participam desde a criação das Redes, o que se torna uma variável importante na coleta de experiências narradas, pois alguns dos informantes puderam fazer comparativos entre o momento que marcou a criação e o contexto atual, o que contribui para análises mais apuradas da Rede.

Sempre estive na crença de que o trabalho em Rede contribui para o crescimento de cada país que participa, em especial penso na América Latina. Comecei minhas experiências na rede CINDA. Estou na Dinâmica das Redes há 15 anos. (Entrevistado G2, tradução nossa).

Fui membro da Comissão pro-tempore da Riaces que deu vida à Agência, represento a Guatemala pelo Conselho de Acreditação e tenho sido presidente do Conselho nos últimos anos (Entrevistado G3, tradução nossa).

A categoria democracia nas vozes dos atores das redes

Na perspectiva da democracia considerou-se a categoria participação como um dos elementos para caracterizar uma democracia forte. Na participação, o protagonismo está na voz dos que fazem o grupo, tendo direito e voz para tomarem decisões. As Redes aqui pesquisadas apresentam, em sua proposta de funcionamento, o princípio da participação coletiva de todos os membros que representam os países. Através de agências associadas, os representantes exerceriam o direito de decidir sobre as matérias discutidas em Assembleia, reuniões, fóruns, em momentos de discussão coletiva de decisões que precisam ser encaminhados ou planos de trabalho a serem estabelecidos.

Para a análise das narrativas dos entrevistados, no que diz respeito às categorias **Participação e Autonomia**, foram traduzidas em notas conceituais que sustentam a perspectiva de uma **democracia forte**. Em uma democracia forte, a participação reflete as decisões que são tomadas por todos os participantes do movimento, do grupo, associação, rede, enfim, de qualquer expressão da vontade de discutir uma questão que esteja diretamente ligada aos interesses dos participantes. É um elemento de forte inclinação democrática, e sua efetivação reflete uma democracia forte. Em relação à autonomia, esse elemento circunscreve-se em uma perspectiva democrática quando permite a tomada de decisão, sem a preocupação de seguir um caminho já referenciado, podendo, então, mudar a rota, o caminho, as diretrizes, em respeito à sua natureza técnica, política ou cultural. A autonomia é condição para o exercício livre da democracia.

Com base nessas notas conceituais construídas passou-se a relacionar os transcritos das narrativas, fragmentos das vozes dos entrevistados:

A intenção foi sempre funcionar como rede de fato. Ou seja, com participação igualitária dos componentes e processos que se interpenetram. Esta era a ideia inicial, quando começamos na rede, mas vejo hoje a participação muito concentrada nas decisões dos membros dos comitês diretivos. O que tem me preocupado, pois acabamos representando nossas agências e não compartilhamos decisões (Entrevistado E1, tradução nossa).

Esse entrevistado, um especialista na área da avaliação, participa do movimento de Redes desde o ano de 2001, e nas primeiras discussões acerca dos processos de avaliação das agências ele revela em sua narrativa que, naqueles primeiros momentos das discussões, a preocupação com a participação igualitária era prioritária. E destacou que a preocupação inicial da REDE RIACES era com o desenvolvimento da região latina, queriam compartilhar e trocar experiências com regiões mais desenvolvidas na área, mas com o intuito de fazer prevalecer a

ideia de construir uma política para a região no âmbito da avaliação e acreditação. Percebe-se, em sua narrativa, que o movimento de Rede era uma estratégia para desenvolver a região em conjunto, visando a um desenvolvimento da qualidade da educação superior, contribuindo, assim, para o crescimento da sociedade latino-americana. O entrevistado destaca que, no contexto atual, a dinâmica das Redes está muito impregnada das decisões dos organismos regulamentares, dos Estados e suas políticas.

A participação coletiva está muito distante, pois quem decide é a representação da agência, e não está claro nas atas e nem nas narrativas o modo como as decisões são tomadas ou apreciadas nos países representantes. As narrativas dos interlocutores da pesquisa revelam que as agências tomam suas decisões isoladamente, sem a participação da sociedade. Na contramão dessa afirmação do entrevistado, o estatuto atualizado da rede RIACES (RIACES, 2016) destaca que desenvolve suas funções com autonomia e independentemente das políticas dos países associados. Nessa versão atualizada, o estatuto da Rede RIACES, através de seu comitê diretivo, revela sua preocupação com a região ibero-americana, destacando a função de certificar as agências acreditadoras nacionais, capacitar seus membros e avaliadores externos em processos de avaliação, visando à qualidade da educação superior na região.

Em relação à Rede RANA, no que diz respeito à temática da participação, transcrevem-se duas narrativas de entrevistados que fazem parte da Rede:

Cada país participa por meio de seu representante no Conselho Diretivo, o representante é designado pelo Ministro da Educação do país para a Rede Rana. Nossa atividade nacional. Assim que estávamos no mesmo ambiente, as mesmas preocupações (Entrevistado G2, tradução nossa).

Há sempre que se considerar os aspectos da política nacional e a política externa. Como se trata de uma Rede do Mercosul, ela segue os trâmites do Bloco. Ou seja, todas as decisões devem ser tomadas por unanimidade. Quando há conflitos de interesses, as decisões são adiadas até que se possa tomar uma posição. Nossa participação enquanto especialista é posta em segundo plano diante dos interesses dos países membros (Entrevistado G4, tradução nossa).

As duas narrativas acima, do Gestor 2 e do Gestor 4, ambos membros associados da rede RANA, destacam a participação por meio da representação e não deixam de evidenciar a preocupação com as políticas externas, além de um deles enfatizar que o papel do gestor sobressai em relação ao do especialista, em que a preocupação com as políticas internas e externas tem valor referencial para a tomada de decisão, enquanto o conhecimento especializado tem valor secundário ou mesmo posto em último plano, demonstrando até certa frustração por esse indicativo. A Rede RANA pertence ao Mercosul Educativo, e Iris Laredo (1998) já citava alguns pontos de fragilidade desse Tratado, que dão sentido à preocupação

atual dos entrevistados, entre os quais “[...] 5. A falta de participação social no processo, destinado basicamente aos atores governamentais e empresariais” (LAREDO, 1998 p. 66).

Em relação à Rede RANA, a participação está ligada aos representantes de governo, aos especialistas – que atuam na condição de Avaliadores – os quais destacam os interesses voltados para o sentido do Tratado Comercial do Mercosul, sendo que, na percepção do entrevistado, a participação do especialista – (do avaliador) – fica em segundo plano. Nesse sentido, pode haver uma implicação direta desse quadro na percepção de que a educação superior terá – ou seja – parte deste voltado ao desenvolvimento social, através do intercâmbio e da cooperação de conhecimentos, concretizando a concepção de Sociedade do Conhecimento para os países da América do Sul - Mercosul Educativo.

Essas narrativas revelam traçados diferentes da perspectiva de participação, além de evidências de certa frustração por parte de quem deseja participar para além das decisões governamentais, das alianças. Na narrativa oferecida pelo entrevistado G1, a seguir, a participação está garantida a quem representa ou se afina com os interesses das políticas traçadas pelo Comitê Diretivo, que hoje tem concentração de membros ligados às agências ou a organismos dos governos dos países associados. Na percepção desse entrevistado, o que deixa transparecer é que a representação fica a cargo dos burocratas:

Aqui na Rede RIACES tudo o que acontece deve estar de acordo com as agências nacionais. Todas as discussões perpassam os representantes das agências, valorizamos muito os especialistas na área que são indicados pelas agências nacionais. Hoje, o Comitê Diretivo está representado por membros oriundos das agências, temos tido mais condições de gestão da Rede. No passado não era assim, a Rede RIACES passou por muitos problemas no ano de 2010, foi preciso esvaziar a Presidência do Comitê. Um exemplo da falta de representatividade, muitos países tinham assento, mas não participavam. O Brasil foi este exemplo, não reconhecia nossa representação, pois estava nas mãos dos especialistas, e estes especialistas não tinham o reconhecimento oficial de seus países (Entrevistado G1, tradução nossa).

Essas narrativas indicam fragilidades no processo de participação e autonomia das Redes, comprometendo a inclinação democrática presente na concepção filosófica do movimento de Rede, considerando-se que é possível destacar que o conhecimento tecnocrata, de domínio dos gestores, detém a supremacia sobre o poder de decidir e encaminhar as políticas dos movimentos das Redes, objeto deste estudo. Norbert Bobbio (2015, p. 60) contribui para esta reflexão quando alerta: “[...] a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos”. Nessa perspectiva, o

vértice da sociedade burocrática parte do poder para a base, em uma posição contrária à sociedade democrática, onde o vértice está na base social.

Bobbio (2015) ainda revela a necessidade de um poder sem máscaras, um poder que se revela um duplo Estado, no qual um poder invisível seria eliminado. No contexto das Redes estudadas, o poder invisível está representado pelo mercado financeiro, pelas grandes corporações em busca de novos mercados, dos países em busca de novas fronteiras para o consumo de suas tecnologias, sob o discurso da construção de um alicerce para a Sociedade do Conhecimento nos países do Sul. E, nessa lógica, a promessa de democracia na perspectiva natural dos movimentos que se constituíram em Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior. O discurso das Redes revela-se, então, oprimido pela lógica do capital, de um modelo social baseado no mercado, no qual o conhecimento se volta para o desenvolvimento do parque industrial capitalista, esquecendo-se da sociedade.

Em relação aos pontos positivos da Rede, aponto a sinergia, complementaridade e a ampliação dos resultados a cada avaliação. O que vejo como negativo é a questão da Autonomia que está muito ligada às relações que estabelecem os membros do Comitê Diretivo, o que pode acarretar dificuldades para tomar decisões e desenvolver atividades eficazes. Veja, aqui, incomoda-me muito a presença de super-redes, ficam nos fiscalizando em torno de uma lógica delas e não nossa (Entrevistado E-2, tradução nossa).

O trecho acima foi retirado da narrativa do entrevistado E-2, que frisou a preocupação com a Autonomia, e essa categoria foi destacada, aqui, em uma concepção de democracia forte. A Autonomia pensada nos documentos oficiais das Redes, objeto deste estudo, preconizava tomar decisões voltadas para o desenvolvimento da região, considerando suas peculiaridades. Contudo, a autonomia parece ser elevada à condição de movimento legítimo, mas, no que tange às diretrizes do trabalho das Redes, observa-se, nas narrativas dos entrevistados, que a autonomia está muito ligada às diretrizes das grandes Redes internacionais que, na contramão da regionalidade, impõem um padrão de qualidade da educação superior estandardizado, em que a epistemologia eurocêntrica é o foco central.

A atual reorganização global da economia capitalista assenta, entre outras coisas, na produção contínua e persistente de uma diferença epistemológica, que não reconhece a existência, em pé de igualdade, de outros saberes, e que por isso se constitui, de fato, em hierarquia epistemológica, gerada de marginalizações, silenciamentos, exclusões ou liquidações de outros conhecimentos [...]. (SANTOS, 2008b, p. 153).

Essa análise de Santos (2008b) circunscreve a relação de quebra de autonomia à qual se referem os entrevistados, considerando o que o autor denomina de hierarquia epistemológica,

ou seja, apesar de as Redes, objeto deste estudo, apresentarem um discurso de regionalidade, de valorização do local, há sim uma predominância de políticas externas nas decisões e encaminhamentos no interior dos movimentos dessas Redes. A perspectiva de autonomia traçada no interior das Redes esbarra na tendência a ser regulada, segundo as diretrizes de Redes, a exemplo da INQAAHE ou ENQA. Leite e Genro (2012 p. 85) corroboram essa análise acrescentando: “os referenciais, transformados em neolíngua, indicam que a palavra ‘Qualidade’ seria a característica das IES de status e que quem confere a ‘Qualidade’ é a agência externa de avaliação acreditada e associada às redes internacionais”.

A fala do entrevistado G1, a seguir, reflete, em alguma medida, a dependência entre as Redes regionais e as Redes internacionais:

Entendo Rede como uma associação livre de organismos e que compartilha interesses comuns. Usufruímos de certa autonomia. Tenho clareza de que a relação com as outras Redes tem o objetivo de melhorar, sermos acreditados por elas, significa reconhecer nossa qualidade, nossa dinâmica tem que se assemelhar as destas Redes, sendo importante as recomendações e adotarmos as diretrizes destas mesmas Redes, pois elas já possuem reconhecimento e garantem nossa sobrevivência (Entrevistado G1, tradução nossa).

O entrevistado G1 refere-se a uma autonomia relativa, atribuindo esta relatividade à necessária acreditação e apropriação das diretrizes de qualidade por parte das Redes regionais, considerando esse fato positivo para a sobrevivência e o reconhecimento da Rede da qual ele faz parte. Em contrapartida, o entrevistado E3 faz outra referência, demonstrando preocupação com a autonomia:

Não creio que se justifique Acreditar as Redes, poderíamos desenvolver os processos de avaliação a partir de seus membros, coletivamente. Às vezes, nas capacitações discordo do método, somos chamados a discutir a participar, mas está tudo muito já bem direcionado, o discurso de que é melhor fazermos o que é reconhecido, inclusive com a desculpa de termos visibilidade é muito presente nestes momentos. Em uma ocasião de um evento questioneei a Presidente acerca desta dependência que implicava na diminuta autonomia, mas fui silenciado, meu microfone falhou (rsrsrs) (Entrevistado E3, tradução nossa).

Nessa narrativa, além da autonomia, o entrevistado citou outra categoria que já estava elencada nas categorias de análise deste estudo – **liberdade de expressão**. A liberdade de expressão não foi uma categoria que surgiu nas falas de forma exclusiva, estava sempre associada aos processos de autonomia. Nesse sentido, a liberdade de expressão caracteriza o termo autonomia, processo democrático de fazer jus à autonomia, garante aos cidadãos ou membros das Redes o direito de manifestarem sua opinião e a possibilidade de discuti-la.

Os interesses que se sobrepõem no interior das Redes de alguma maneira interferem nas relações de poder em seu interior. A questão da participação, da autonomia, da liberdade de expressão e do respeito à identidade formam o conjunto de elementos que merecem centralidade na dinâmica das Redes. O movimento de Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da Qualidade da Educação Superior se promove como um campo alternativo de discussão, não somente dos processos de asseguramento da qualidade da educação superior, mas como um movimento legítimo de representação da região latina, marcando posição nos circuitos de discussão da temática da qualidade da educação superior.

Contudo, no campo empírico, na realidade configurada pelas narrativas dos entrevistados, membros das Redes, configurou-se um espelho de reflexões que convergem para a seguinte percepção: há muito a discutir sobre os movimentos em Redes, em especial dos que tratam de questões que têm assumido repercussões para além das fronteiras geográficas, da cooperação ou da integração, mas que revelam novas relações de poder, denominadas por Bobbio (2015) de **poder invisível**.

No contexto das narrativas não se percebeu nenhum movimento para a discussão da dinâmica das redes, sequer nas atas consultadas. Há um aprimoramento na dinâmica de funcionamento das Redes, mas parte de fatores externos, como já se mencionou aqui, a necessidade de inserir a região latino-americana e caribenha no contexto das Sociedades do Conhecimento. Nesse sentido, os aprimoramentos que surgem na dinâmica das Redes, na grande maioria dos casos, visam atender o cenário que se instala de discussão de processos de asseguramento. Não há a preocupação em discutir o processo democrático no interior das redes, nem mesmo sua relação com grandes Redes internacionais.

Na grande maioria das narrativas, a justificativa pela organização de processos de Acreditação e Avaliação em movimentos de redes de agências apresentou, como ponto forte, o processo democrático de participação através da representação, e também valoriza a promoção da qualidade na região a partir das relações com essas Redes. Não foi possível constatar nenhuma crítica a essas Redes ou a preocupação com a representação de um poder invisível por trás delas. Outro ponto de interessante destaque foi observar, na grande maioria das narrativas, certa convergência de interesses em torno das relações que se estabelecem ou irão se estabelecer entre os associados ou com outras Redes de maior porte. Todavia, essas relações, objeto da intensificação de forças hegemônicas, têm se intensificado a partir da lógica do “novo imperialismo hegemônico” (LEITE et al., 2012), o qual vem disseminando suas forças na região latino-americana, através de movimentos de avaliações, creditações e *rankings*, produzindo um conceito de qualidade educacional uniformizado para a educação superior, tendo como

referencial os indicadores estabelecidos para a formação de um conhecimento sob a lógica da mercadorização.

Entre os “achados” da pesquisa

Foi possível entender, a partir dos estudos engendrados nesta pesquisa, o papel das Redes de Acreditação e Avaliação dentro das relações de poder, em que a neolíngua da Acreditação e da Avaliação passa a determinar as relações entre os países, entre os continentes. Redes passam a representar a concentração de poderes na legitimação de modelos de qualidade, logo, legitimam conhecimentos válidos e quais devem ser seguidos. Nessa estrutura, a representatividade democrática está na garantia de participação através da representação, em que o direito à voz está muito relacionado à condição que cada membro assume dentro da Rede. Assim, voltando ao que disseram os entrevistados, **a participação está muito concentrada nas decisões dos membros dos comitês diretivos.**

Outros “achados” foram criando um elenco de questões, assim, a pesquisa revelou reflexões acerca dos processos de cooperação, integração e socialização que podem, sim, representar “apostas” de possibilidades de rupturas com modelos hegemônicos de produção do conhecimento, mas esta via só será possível se movimentos de redes rediscutirem os limites da democracia no seu interior, rediscutindo os alinhamentos com práticas exógenas de domínio e poder. As relações de poder e saber distanciam-se de conceitos de equidade e aproximam-se de relações neoconservadoras, em que o controle sutil de grandes redes internacionais se aproxima de redes regionais ou locais, sob a bandeira do processo de crescimento através da cooperação, em busca de reconhecimento da qualidade de um conhecimento, de uma educação voltada para a lógica do Capital, porém sutil e benevolente, como descrevem Leite et al. (2012).

Nessa perspectiva, o pensar democrático distancia-se de uma democracia forte e de inclusão social, em que a participação, a autonomia e a liberdade de expressão representem a ruptura com a lógica do capital e possibilitem a incorporação de saberes locais alinhados com o desenvolvimento social em Nuestra América.

Representar possibilidade de processos emancipatórios no interior do movimento de redes de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na América Latina implica a descolonização do conceito e da prática democrática nas relações entre os países que as compõem, enfatizando uma concepção de democracia forte (BARBER, 2003), com a participação efetiva, reconhecendo a heterogeneidade social e a liberdade de expressão como condições essenciais para a autonomia necessária, em que a discussão do conceito de qualidade

se aproxime da produção de um conhecimento contra-hegemônico de luta contra todas as formas de opressão e de dominação. Isto posto, é reconhecer que movimentos de redes de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior só representarão apostas quando romperem com a lógica do capital.

Os “achados” desta pesquisa levaram a considerar a democracia forte e participativa como estratégia de posição contra-hegemônica à lógica do capital, perversa, opressora e excludente. Também propiciaram pensar em movimentos de resistência como novas possibilidades de “ruptura” com modelos hegemônicos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L; SANTOS, B.S. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Porto, PT: Afrontamento, 2003.

BARBER, B. **Strong Democracy: participatory politics for new age.** 20. ed. California, EUA: University of California press, 2003.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.** 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

COUTINHO, C. N. A Democracia como valor universal. *In: COUTINHO, C. N. Encontros com a civilização brasileira.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

DIDRIKSSON, A. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. *In: Documento Base: tendencias de la educación superior na America Latina-CRES.* Cartagena das Indias, 2008.

LAMARRA, N. F.; MORA, J-G. **Educación Superior Convergencia entre America Latina y Europa: Processos de Evaluación y Acreditación de la Calidad.** Caseros, AR: EDUNTREF, 2005.

LAREDO, I. M. Transfondo político de los procesos de Integración. *In: MOROSINI, M. C. (org.). Universidade no Mercosul.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

LEITE, D.; GENRO, M. E. H. Quo Vadis? Avaliação e internacionalização da educação superior na América Latina. *In: LEITE, D.; GENRO, M. E. H. Políticas de Evaluación Universitaria en América Latina: perspectivas críticas.* Buenos Aires: CLACSO, 2012.

MIRANDA, X. Z. Integración regional e internacionalización de la educación superior en América latina y Caribe. *In: MIRANDA, X. Z. et al. Documento Base: Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.* 2008.

ROSENTHAL, G. **Pesquisa Social Interpretativa: uma introdução.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Porto-PT: Afrontamento, 2003.

SANTOS, B. S. A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. *In*: SANTOS, B. S. **A Universidade no Século XXI**: para uma universidade nova. Coimbra, Portugal: Almedina, 2008a.

SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008b.

SOBRINHO, J.D. **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado**: Sociedade do Conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

Como referenciar este artigo

GUERRA, M. ESTEVES, N. B. O discurso democrático por dentro do movimento de redes de acreditação e avaliação da educação superior. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 1, p. 0163-0181, jan./mar. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v17i1.14758>

Submetido em: 15/02/2021

Revisões requeridas em: 29/03/2021

Aprovado em: 14/05/2021

Publicado em: 02/01/2022