

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CENTRO DE EDUCAÇÃO E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM SOCIEDADE,
CULTURA E FRONTEIRAS - NÍVEL DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, CULTURA E FRONTEIRAS**

ARMANDO DAROS JUNIOR

**O ALCANCE DAS ORIENTAÇÕES DA UNESCO NA ELABORAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES**

**FOZ DO IGUAÇU – PR
2014**

ARMANDO DAROS JUNIOR

**O ALCANCE DAS ORIENTAÇÕES DA UNESCO NA ELABORAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – para Exame de Qualificação junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sociedade, Cultura e Fronteiras, área de concentração: Sociedade, Cultura e Fronteiras.

Linha de Pesquisa: Trabalho, Política e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. João Jorge Correa

**FOZ DO IGUAÇU – PR
2014**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do Campus de Foz do Iguaçu – Unioeste
Ficha catalográfica elaborada por Miriam Fenner R. Lucas CRB-9/268

D224 Daros Junior, Armando
O alcance das orientações da UNESCO na elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES / Armando Daros Junior. – Foz do Iguaçu, 2014.
142 f.

Orientador: Prof. Dr. João Jorge Correa.
Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras - Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

1. Brasil – Ensino superior – Avaliação. I. Título.

CDU 378.2(81)

ARMANDO DAROS JUNIOR

**O ALCANCE DAS ORIENTAÇÕES DA UNESCO NA ELABORAÇÃO DO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – SINAES**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteiras e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sociedade, Cultura e Fronteiras – Nível de Mestrado, área de Concentração em Sociedade, Cultura e Fronteiras, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. João Jorge Correa
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE
Orientador

Prof. Dr. José Carlos dos Santos
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE

Prof. Dr. Ademir Nunes Gonçalves
Universidade Estadual do Centro Oeste - UNICENTRO

Profa. Dra. Francis Mary Guimarães Nogueira
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE

Foz do Iguaçu, 30 de abril de 2014.

Ao meu pai, Armando Daros, pelos dias de
corte de cana debaixo do Sol ardente

À minha mãe, Ilda Rodrigues Daros, pelas
noites, debruçada sobre a máquina de costura

À minha filha, Sofia Daros (minha espada), ao
meu filho, Arthur Daros (meu escudo), pelos
sorrisos que fortalecem minha existência

À minha esposa, Thuinie Daros, pelo amor
eterno de todos os dias

Dedico

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná por ter me acolhido durante 14 anos de vida acadêmica.

Ao Programa Sociedade, Cultura e Fronteiras, sua Coordenadora, Secretária e Docentes, pelo conhecimento ofertado.

Aos componentes da Banca Examinadora, Prof.^a Dr.^a Francis Mary Guimarães Nogueira, Prof. Dr. Ademir Nunes Gonçalves, Prof. Dr. José Carlos dos Santos e Prof.^a Dr.^a Berenice Corsetti pelas valiosas sugestões e contribuições.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. João Jorge Correa (o Coronel), pelas orientações, sobretudo, pela inestimável amizade. As palavras de afeto são tão necessárias quanto as ordens.

Aos colegas de Turma, múltiplas formações e uma amizade única. Nossas discussões interdisciplinares renderam bons frutos.

Ao amigo de 25 anos de trabalho, Valmei Abreu Jr. Graças ao seu companheirismo, consegui concluir meus créditos. Desconheço pessoa de igual dignidade.

No princípio Deus criou os céus e a terra e, ao observar o que havia feito, disse:

- Vejam só como é bom o que fiz!

E esta foi a manhã e a noite do sexto dia.

No sétimo dia, Deus descansou. Foi então que seu arcanjo veio e lhe perguntou:

- Senhor, como sabe se o que criou é bom?

Quais são os seus critérios?

Em que dados baseia o seu juízo?

Que resultados, mais precisamente, o Senhor estava esperando?

O Senhor por acaso não está por demais envolvido em sua criação para fazer uma avaliação desinteressada?

Deus passou o dia pensando sobre estas perguntas, e à noite teve um sono bastante agitado. No oitavo dia, Deus falou:

- Lúcifer, vá para o inferno!

E assim nasceu, iluminada de glória, a avaliação.

Michael Patton

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo investigar o alcance das orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO na elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES em 2004, partindo-se da premissa que os organismos internacionais têm atuado como agentes intelectuais na definição das políticas educacionais dos Estados membros, sobretudo os mais pobres. Justifica-se o estudo pela notoriedade que a avaliação da educação superior tem alcançado dentro das pesquisas no campo da política educacional, visto a estratégia governamental de elevação da qualidade educacional via monitoramento e regulação através de uma avaliação sistêmica. A UNESCO busca manter sua zona de influência mediada por variadas formas de atuação desde o patrocínio de seminários, projetos nas áreas específicas em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, até a elaboração de material bibliográfico. Apesar da pretensa neutralidade conferida pela natureza multilateral, suas orientações estão vinculadas aos interesses dos países de maior poder econômico dentro da ordem capitalista mundial. Princípios fundacionais como educação ao longo da vida, educação como um direito de todos, formação do cidadão a partir do compromisso social, respeito à diversidade e identidade local fazem parte arsenal discursivo da Instituição que encontrou boa aceitação dentro do *staff* político e intelectual responsável no período em tela pela formulação do novo modelo de avaliação da educação superior brasileira. Para dar andamento à pesquisa, utilizou-se como procedimento metodológico a análise documental realizada a partir de fontes primárias como documentos resultantes dos diversos encontros apoiados pela UNESCO, assim como da proposta de elaboração do SINAES e a Lei 10.861/2004. Os resultados apontam para um alinhamento das diretrizes da Lei com aquilo que notadamente era defendido pela UNESCO. A relação próxima dos envolvidos a elaboração do SINAES, bem como o quadro político favorável à ruptura com o antigo modelo de avaliação, reforçam os enlaces. A UNESCO, afora sua defesa do direito de educação para todos, ao menos retoricamente oposta aos outros organismos internacionais mantém sua posição dentro das estratégias hegemônicas do capital.

PALAVRAS CHAVE: educação superior, avaliação, SINAES.

RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo investigar el alcance de las orientaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura – UNESCO en la elaboración del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES en 2004, partiéndose de la premisa de que los organismos internacionales vienen actuando como agentes intelectuales en la definición de las políticas educacionales de los Estados miembros, sobre todo los más pobres. Este estudio está justificado por la notoriedad que la evaluación de la educación superior viene alcanzado dentro de las investigaciones en el campo de la política educacional, visto la estrategia gubernamental de elevación de la cualidad educacional vía monitoramiento y regulación a través de una evaluación sistémica. La UNESCO busca mantener su zona de influencia mediada por variadas formas de actuación desde el patrocinio de seminarios, proyectos en las áreas específicas en asociación con organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, hasta la elaboración de material bibliográfico. A pesar de la pretensa neutralidad conferida por la naturaleza multilateral, sus orientaciones están vinculadas a los intereses de los países de mayor poder económico dentro de la orden capitalista mundial. Principios fundacionales como educación a lo largo de la vida, educación como un derecho de todos, formación del ciudadano a partir del compromiso social, respeto a la diversidad e identidad local hacen parte arsenal discursivo de la Institución que encontró buena aceptación dentro del *staff* político e intelectual responsable en el período en tela por la formulación del nuevo modelo de evaluación de la educación superior brasileña. Para dar marcha a la investigación, se utilizó como procedimiento metodológico el análisis documental realizado a partir de fuentes primarias como documentos resultantes de los diversos encuentros apoyados por la UNESCO, así como de la propuesta de elaboración del SINAES y la Ley 10.861/2004. Los resultados apuntan para un alineamiento de las directrices de la Ley con aquello que de modo especial era defendido por la UNESCO. La relación próxima de los envueltos la elaboración del SINAES, bien como el cuadro político favorable a la ruptura con el antiguo modelo de evaluación, refuerzan los enlaces. La UNESCO, además de su defensa del derecho de educación para todos, al menos retóricamente opuesta a los otros organismos internacionales mantiene su posición dentro de las estrategias hegemónicas del capital.

PALABRAS CLAVE: educación superior, evaluación, SINAES.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E CONCEPÇÃO DE QUALIDADE.....26

QUADRO 2 – PRINCÍPIOS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – UNESCO.....72

LISTA DE SIGLAS

AHELO - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE APRENDIZAGEM DO ENSINO SUPERIOR

AMGI - AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DE INVESTIMENTOS

ARENA - ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

BIRD - BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

CEA - COMISSÃO ESPECIAL DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE

CEPES - CENTRO EUROPEU DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

CFE – CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO

CFI - CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

CICDI - CENTRO INTERNACIONAL DE CONCILIAÇÃO DE DIVERGÊNCIAS EM INVESTIMENTOS

CMES - CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A EDUCAÇÃO SUPERIOR

CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CONAES - COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

CPA – COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO

CPC - CONCEITO PRELIMINAR DE CURSO

CRESALC - CENTRO REGIONAL PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

CRUB - CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

EAPES - EQUIPE DE ASSESSORIA PARA O PLANEJAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

ENADE – EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DE ESTUDANTES

ENC – EXAME NACIONAL DE CURSOS

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

GATT-OMC - ACORDO INTERNACIONAL DE TARIFAS E COMÉRCIO NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

GATS - ACORDO GERAL SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS
GERES - GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR
IBM - INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL
IES - INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR
IICI - INSTITUTO INTERNACIONAL PARA COOPERAÇÃO INTELECTUAL
IMHE - PROGRAMA DE GESTÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR
INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
IPES - INSTITUTO DE PESQUISA E ESTUDOS SOCIAIS
IQRP - REVISÃO DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA QUALIDADE
LDB - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO
MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OECE - ORGANIZAÇÃO EUROPEIA DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA
ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PAEG - PROGRAMA DA AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO
PAIUB - PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS
PARU - PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA
PFL - PARTIDO DE FRENTE LIBERAL
PGE - PLANO DE GOVERNO PARA A EDUCAÇÃO
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PPP - PARCERIA PÚBLICO PRIVADA
PRN – PARTIDO DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL
PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES
PISA – PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DOS ESTUDANTES
PND - PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REUNI - PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVESIDADES FEDERAIS

SESU - SECRETARIA DE ENSINO SUPERIOR

SINAES - SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E CULTURA

UNILA - UNIVERISDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINOAMERICANA

UNILAB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LUSO-AFRO-BRASILEIRA

USAID - AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO
INTERNACIONAL

,

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I	
A EMERGÊNCIA DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE.....	20
1.1 AS RELAÇÕES ENTRE AVALIAÇÃO, QUALIDADE E ACREDITAÇÃO.....	24
CAPÍTULO II	
AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS CONCEPÇÕES DE	
EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	32
2.1 A OCDE	32
2.2 A CEPAL.....	39
2.3 O BANCO MUNDIAL.....	42
2.4 A UNESCO	48
2.4.1 Educação superior: um direito público(?)	56
CAPÍTULO III	
AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ESTEIRA DAS REFORMAS DE	
ESTADO: AS REPERCUSSÕES NA AVALIAÇÃO	75
3.1 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO REGIME MILITAR	75
3.2 A LEI DA REFORMA UNIVERSITÁRIA	79
3.3 DO CONTROLE DA QUALIDADE AO CONTROLE POLÍTICO-IDEOLÓGICO.....	80
3.4 AS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO DO	
GOVERNO SARNEY (1985-1989).....	84
3.5 AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS 90: A INFLUÊNCIA	
DO NEOLIBERALISMO	85
3.6 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FERNANDO	
HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....	92
3.7 AS REFORMAS DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2006): PROJETOS	
PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR	96
CAPÍTULO IV	
O PROCESSO DE INSTITUIÇÃO DO SINAES	102
4.1 A LEI Nº 10.861/2004: MARCO LEGAL DO SINAES	106
4.2 OS PROTAGONISTAS DO SINAES E SUAS RELAÇÕES COM A UNESCO	
109	
4.3 UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO SINAES EM COMPARAÇÃO COM O	
DISCURSO DA UNESCO	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo investigar em que medida os princípios defendidos pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) repercutiram na formulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A pesquisa em tela busca analisar as relações entre o programa brasileiro de avaliação na educação superior¹ com as organizações internacionais², acreditando-se que tais enlaces não se dão, unicamente, por meio de financiamentos, desenvolvimento de projetos e assessoria técnica, mas, também por meio da influencia política e intelectual.

Com base em um discurso legitimado, uma determinada concepção de avaliação da educação superior – vinculada aos interesses dos países membros com maior poder político-econômico a quem as organizações internacionais representam – é encampada, copiada, adotada, pelos países periféricos³ do sistema capitalista. A política educacional não se implementa sem haver subjacente uma determinada concepção de sociedade sob um determinado modelo econômico. No caso do Brasil, como demonstra Sobrinho (2008), as relações entre os interesses econômicos em escala global, tendo como protagonistas das organizações, incidem, diretamente, no modelo de avaliação elaborado no país.

Há uma significativa produção bibliográfica que indica a atuação de organizações internacionais na elaboração dos programas de avaliação em nível nacional e internacional.

¹ A respeito do termo *Educação Superior*, utiliza-se de acordo com o uso que faz a Lei de Diretrizes e Bases de Educação, n. 9.394/96 com relação aos níveis e modalidades da Educação e Ensino, título V, capítulo I, inciso II e por entender que o mesmo ultrapassa o sentido restrito de ensino. Percebe-se, também, que o termo “ensino superior” é utilizado pela LDB quando esta se refere às instituições (espaço físico) que ofertam esse nível educacional. No que diz respeito aos trechos que fazem menção aos períodos anteriores à LDB de 1996, todavia, o uso indistinto do termo “ensino superior” é empregado tomando-se como base o referencial bibliográfico da época.

² A literatura corrente utiliza-se de vários termos similares, organismos internacionais, agências, organizações intergovernamentais, organismos multilaterais. Escolheu-se organizações internacionais de acordo com Akkari (2011) que explica a utilização do termo quando este se refere às agências da Organização das Nações Unidas, ainda que outras sejam também identificadas dessa forma. O termo organismos multilaterais, embora represente a forma de composição dessas organizações, não explicita as relações de poder desiguais, portanto, este termo foi evitado.

³ Adotar-se-á em detrimento de outros termos como, por entender que o termo periférico representa uma condição mais perene dentro do sistema capitalista, que o termo “em desenvolvimento” ou “pobres” que não condiz necessariamente com o contexto atual de muitas economias.

O Banco Mundial possui um histórico de participação da política educacional brasileira. No caso da educação superior, a lógica neoliberal perpassa a implementação do Exame Nacional de Cursos (TRINDADE, 2001; DIAS SOBRINHO, 2010).

No que diz a respeito à UNESCO, levanta-se a hipótese que a concepção de educação superior por ela defendida repercutiu na formulação do SINAES, não apenas na sua organização, mas nos princípios fundantes que o regem. Há indícios que induzem a levantar tal hipótese: Membros da equipe que compuseram a Comissão Nacional de Avaliação da Educação superior - CONAES, bem como da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), responsável pela elaboração da proposta do SINAES em 2003 mantinham ou mantém algum vínculo com a UNESCO, justificando, portanto, o interesse em abordar a questão

Há autores que afirmam haver diferenças entre o conceito de educação superior da UNESCO com relação a outras organizações. Trindade (1999) afirma ter havido uma preponderância da concepção do Banco Mundial, embora tenham surgido discursos diferentes, pois “frente às reformas de inspiração neoliberal se contrapõem outras concepções de reformas contidas na análise da UNESCO” (TRINDADE, 1999. p.119).

Já para Bertolin (2009) a ideia de qualidade da educação superior deve manter um vínculo com as propostas de avaliação e com o próprio conceito de universidade. A visão economicista de qualidade da OCDE, por exemplo, reserva à educação superior a potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade enquanto a visão de equidade da UNESCO delega à educação superior a função de contribuir para a coesão social.

A partir de uma leitura prévia, pode-se afirmar que há uma preocupação de organizações internacionais com o papel da educação da educação superior, mas nem sempre os discursos são homogêneos.

Haveria nesse sentido uma afinidade dos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) e da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), boa parte deles tendo feito com a concepção de educação superior e universidade defendida pela UNESCO, já que os mesmos ao menos por um determinado período fizeram parte de suas equipes?

Para dar andamento à pesquisa, foi definido como objetivo geral, analisar as orientações da UNESCO para a educação superior e suas repercussões na elaboração do SINAES.

Para dar sustentação ao objetivo geral, foram estipulados os seguintes objetivos específicos:

Descrever as reformas na educação superior brasileira no período compreendido entre o Regime Militar (1964-1985) e o primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006);

Analisar a participação das organizações internacionais na avaliação da educação superior;

Identificar a finalidade de educação superior defendida pela UNESCO;

Apresentar analiticamente o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em consonância com os objetivos definidos para investigação do objeto de estudo apresentado, optou-se pela pesquisa bibliográfica articulada com uma pesquisa documental numa segunda etapa. Quanto ao tipo de pesquisa, será adotada a definição de Gil (1999) que, na intenção de caracterizar a pesquisa quanto ao seu delineamento, as subdividiu em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa experimental. Enquadrando-se dentro desses critérios, este trabalho é composto por uma pesquisa bibliográfica, pois é desenvolvida a partir de material já elaborado, e pesquisa documental, porque parte de fontes primárias. No caso específico desta pesquisa, a etapa de análise documental será composta pelas declarações, orientações e relatórios resultantes dos vários encontros e pesquisas patrocinados ou apoiados pela UNESCO.

Para o recorte cronológico para seleção dos documentos a serem analisados foi estabelecido para o período entre 1993, início das reuniões para a discussão da agenda em defesa da educação superior por parte da UNESCO, e 2004, a instituição do SINAES.

Dada a natureza interdisciplinar da pesquisa há uma preocupação em investigar o objeto a partir da articulação com outros “saberes”, característica própria do estudo das políticas educacionais, o qual se baliza, não apenas pela investigação

do campo pedagógico, mas também pelas relações deste com os determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais dos quais os planos, projetos e programas educacionais são resultantes.

Mesmo a partir dos planos locais de implementação de projetos educacionais, pode-se afirmar que se encontram consolidados acordos com organizações internacionais que veiculam suas concepções de educação ao apoio financeiro disponibilizado ao interessados. Significa dizer que analisar o objeto a partir de sua manifestação fenomênica induz a uma visão fragmentada, como se assim fosse a política educacional, um processo isolado, independentemente elaborado e autonomamente implantado.

Não se pode dizer que exista uma relação imutável e absoluta de dominação e consentimento entre os organismos internacionais e os países assistidos. Das relações antagônicas e contraditórias, no seio do capitalismo, surgem, sempre, rupturas e novas coalizões. Portanto, focar-se apenas numa fração da realidade, é apreendê-la apenas como fenômeno aparente. Nessa perspectiva, e baseado em Kosik (1976), é preciso destruir “o mundo da pseudoconcreticidade”, porque os fenômenos escondem a essência, apesar de indicá-la parcialmente.

Observar o movimento de relação entre UNESCO e avaliação da educação superior procura desvelar a essência desse fenômeno. Na verdade, percepção de que a essência é um todo articulado é também mais uma condição precípua para que o processo de investigação na perspectiva interdisciplinar se efetive, pois como afirma Frigotto (2008, p.44) “uma primeira consequência é que o trabalho interdisciplinar não se efetiva se não formos capazes de transcender a fragmentação e o plano fenomênico”. Nessa condição, o ultrapassar das fronteiras dá-se sobretudo, no plano epistemológico.

Com relação às categorias de análise foram fixadas a totalidade, a mediação e a hegemonia, já que a utilização de categorias, segundo Cury (1983, p.21)

possuem simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadores de uma estratégia política. [...] As categorias assim, só adquirem real consistência quando elaboradas a partir de um contexto econômico-social e político, historicamente determinado, pois a realidade não é uma petrificação de modelos ou um congelamento de movimentos.

Tais categorias são fundamentadas no materialismo histórico e dialético por entender que, a realidade humana, ampla e complexa embora leve em

consideração, em última instância, os aspectos econômicos, não abre mão de outorgar a ela significados essenciais como a religião, a ciência, a política, etc. “O pesquisador é importante à medida que não esquece esta visão ampla e complexa do real social” (TRIVIÑOS, 1987, p. 128).

Com relação à categoria totalidade, o seu emprego se dá a partir da compreensão de que a realidade é um todo estruturado. No entanto, “totalidade não significa todos os fatos [...] Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade, e todos os fatos reunidos em seu conjunto não constituem, ainda, a totalidade” (TRIVIÑOS, 1987, p.129).

No plano da pesquisa, embora os indícios apontem para uma possível relação entre as orientações da UNESCO e a avaliação da educação superior no Brasil, se estes forem tomados destituídos de uma articulação com o processo de reformas econômicas e educacionais que se estendeu pelo mundo e uma ruptura com um modelo de governança, tais evidências compõem antes um ensaio de uma teoria da conspiração que um elemento de um todo articulado. Pois, “o concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial; a totalidade e a concreticidade” (KOSIK, 1976, p. 44).

Não basta apenas apoiar-se no discurso (embora seja parte importante) sem contudo relacioná-lo com os demais determinantes que o sustentam, pois a educação é um conjunto totalizante de relações de produção, sociais e político-ideológicas, na medida em que se subordina aos interesses do mundo do trabalho, e aos interesses de subordinação e poder de um classe (CURY, 1983, p.66). Utiliza-se ainda a categoria da contradição como ela própria fazendo parte do real. Busca-se com essa categoria compreender em que medida as orientações da UNESCO vieram a ser assimiladas dentro da criação de um sistema de avaliação da educação superior.

Já a categoria mediação é utilizada para a compreensão do imperativo da formulação de uma proposta educativa que leve em consideração o comprometimento social da educação superior defendido pela UNESCO e a formulação de um sistema de avaliação que aponte em que medida a educação superior tem atingido esse fim. Segundo Cury (1983) a educação tem um papel basilar como mediadora por entender que não existe uma relação de causalidade direta das condições materiais sobre as formas político ideológicas, mas sim uma

mediação da qual a educação como “condutora das consciências” tem papel fundamental.

Em articulação com a mediação utiliza-se a categoria hegemonia, sobretudo na formulação de Gramsci que amplia o conceito, até então utilizado como estratégia alternativa do proletariado, para o conceito de aparelho de hegemonia, um conjunto amplo de instituições, ideologias, práticas e agentes, ou de acordo com Buci-Glucksmann

uma hegemonia não se unifica como aparelho a não ser por referência à classe que constitui em e através da mediação de múltiplos sub-sistemas: aparelho escolar (da escola à universidade) , aparelho cultural (dos museus as bibliotecas), organização da informação, do meio ambiente, do urbanismo, sem esquecer o peso específico de aparelhos eventualmente herdados de um modo de produção anterior (tipo: a Igreja e seus intelectuais (BUCI-GLUCKSMANN,1980, p.80).

A argumentação de Gramsci é baseada no fato de o domínio de uma classe não se dar simplesmente pelo uso da força (coerção) do qual o Estado é detentor exclusivo, mas também se faz pelo consentimento de aliados que se unem à classe dominante formando então, o que Gramsci denomina bloco histórico. À classe dominante por sua vez, reserva-se a condução intelectual e moral desse bloco histórico, abrindo certas concessões quando necessário a fim de se manter um certa ordem social. Nesse caso, Gramsci refuta os interesses puramente econômicos de uma classe, pois essa mantém sua hegemonia num terreno em constante antagonismo, ora conduzindo, ora cedendo, já que a “ideologia, como é possível argumentar, não se reduz à legitimação, falsa consciência, ou instrumentalização da massa da população, cujo ‘senso comum’ ou visão de mundo [...] o que a hegemonia pode propiciar é um visão de mundo mais coerente e sistemática que não só influencia a massa da população, como serve como um princípio de organização das instituições sociais” (BOTTOMORE, 2001, p.178).

Há, da parte deste trabalho, reservas com relação à aceitação inequívoca do discurso oficial plasmado nas propostas de atendimento às demandas educativas.

Ancorado em princípios, historicamente, associados à democracia burguesa, termos como solidariedade, justiça social, democratização, igualdade e equidade, emprestam um quadro harmonioso e plausível de aceitação pública com relação às melhorias prometidas, das quais os projetos educacionais se revestem, elidindo, por

conseqüência, outros interesses mais complexos e menos evidentes, além da melhoria da qualidade educação, termo em si mesmo polissêmico.

O texto está organizado de modo a articular a transformações ocorridas no campo econômico com a reforma na educação superior e o amadurecimento de um sistema de avaliação para esse nível educacional. Desse modo, o texto foi subdividido em cinco partes, sendo a introdução a primeira e complementada por quatro capítulos restantes. Todos, sucintamente, descritos a seguir:

No primeiro capítulo, é apresentada a trajetória do desenvolvimento da avaliação como instrumento de controle, não apenas dos processos pedagógicos, mas também de qualidade e de sociedade. Dentro dos inúmeros atributos que podem delinear a avaliação, a função de controle ganha destaque nesse trabalho.

No segundo capítulo, é analisada a relação entre as organizações internacionais e a educação superior, suas concepções e suas orientações com relação à avaliação. Analisa-se complementarmente a relação como o plano político e econômico mundial.

O terceiro capítulo analisa as reformas na educação superior no período entre Regime Militar Brasileiro (1964-1985) durante o qual ocorre a reforma universitária plasmada na Lei nº 5.540 de 1968 passando-se pelo período de redemocratização no qual são propostos vários programas de avaliação pelos governos civis.

Destaca-se a década de 90 como o período em que a avaliação da educação superior repercute amplamente, tendo em vista o apelo midiático do Exame Nacional de Cursos, o Provão.

Por fim, o capítulo faz uma análise da proposta do governo Luiz Inácio Lula da Silva para a educação superior, período no qual é criado o SINAES.

O capítulo tem objetivo de relacionar as reformas político-econômicas com o surgimento e amadurecimento do sistema da avaliação da educação superior vigente.

O último capítulo faz uma análise do SINAES tomando-se como ponto de partida a Lei nº 10.861/2004. Em seguida, faz-se uma investigação sobre a equipe da CEA e CONAES, buscando mostrar suas relações com a UNESCO, e, por fim, são apontados os pontos convergentes das diretrizes da UNESCO com a proposta do SINAES.

CAPÍTULO I

A EMERGÊNCIA DA AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

A avaliação como instrumento de controle e seleção possui um histórico associado à própria existência das classes escolares. As primeiras avaliações registradas aparecem entre o século XVI e XVII nos colégios católicos e protestantes apoiadas pelos estudos do Bispo Comenius e ganham importância nos séculos XVIII e XIX com a ascensão da burguesia por meio da Revolução Francesa(1789), visando o controle pelo Estado da certificação e a apologia à meritocracia na seleção dos quadros que formariam a máquina burocrática do Estado.

O que ocorre de fato é a extrapolação das dimensões da avaliação, não se restringindo mais ao espaço escolar, mas adquirindo o status de política de Estado, conforme defende Weber (citado por Afonso 2009b, p.29) que

A burocratização do capitalismo e suas exigências de técnicos, de empregados, de especialistas, etc., estendeu-se por todo o mundo. Esta evolução foi impulsionada principalmente pelo prestígio social dos títulos acreditativos adquiridos por meio de provas especiais, e reforçada pela possibilidade desses mesmos títulos se transformarem em vantagem econômicas.

A segunda metade do século XIX torna-se um período fértil na multiplicação de exames que controlam o acesso à hierarquizada esfera da administração pública, sendo ainda adotado os exames como critério para seleção de pessoal mesmo na iniciativa privada. Marx citado por Afonso (2009b, p.30) observou que “o exame passa a mediar as relações mais amplas da cultura com o Estado, constituindo-se num vínculo objectivo entre o saber da sociedade civil e o saber do Estado”.

A avaliação tornar-se-á marca da influência da psicologia no campo do comportamento e da aprendizagem humana, surgindo os testes de inteligência de Binet e Simon e a psicometria de Sperman já no século XX.

Havia uma preocupação da parcela mais conservadora da sociedade americana como a iminente degradação dos valores, dos costumes e da língua inglesa face à variedade de povos que chegavam ao continente americano Baker e Sties citados por Afonso (2009b, p.32) salientam que

as políticas de testes são o resultado de um sutil efeito recíproco de fatores sociais, políticos e técnicos em que se relacionam princípios democráticos com a emergência de ideias científicas, e com uma realidade social e econômica própria de uma sociedade heterogênea constituída por imigrantes.

Franklin Bobbit em seu livro *The Curriculum* (1918) chamava a atenção para a necessária organização da escola por meio um planejamento curricular racionalmente estipulado, com objetivos claros e avaliação precisa a fim de proporcionar ao professor e à escola a capacidade de “americanizar” seus alunos.

Silva, T. (1999) chama a atenção para o discurso curricular de Bobbit por enfatizar que se os objetivos, os métodos e os procedimentos fossem devidamente organizados, seria possível mensurar precisamente os resultados.

Além da necessidade de conformação ao modo de vida americano, para o empresariado havia ainda o problema de preparação à rotina de trabalho fabril dos imigrantes, boa parte deles advindos do campo de seus países de origem. Enguita (1989) defende a ideia que a escola, neste contexto, ocupa uma posição central para a preparação dos trabalhadores e seus filhos para o mundo do trabalho, ensinando o zelo pelo cumprimento de horários, rotina, asseio e obediência. Para atendimento dessas demandas, nada mais lógico que a organização da escola seguisse os princípios da administração científica de Frederik Taylor, tal qual a fábrica havia feito.

Na continuidade da teoria tradicional de currículo a obra de referência de Ralph Tyler, *Princípios básicos de currículo e ensino* (1949) defende a possibilidade de moldar o comportamento humano por meio da estipulação de objetivos claramente definidos e estabelecidos: “a decisão sobre quais experiências devem ser propiciadas e sobre como devem ser propiciadas e sobre como organizá-las depende dessa especificação precisa dos objetivos conforme Silva, T. (1999).

A partir da metade do século XX, a psicologia comportamental reafirmará a crença que os comportamentos poderiam ser medidos, marcando no campo da educação a ascensão da pedagogia tecnicista, que busca sua concepção de aprendizagem na psicologia comportamental. Esta sempre buscou adquirir o *status* de ciência, libertando-se da introspecção e fundamentando-se numa lógica científica dominante a qual lhe garantisse a objetividade das ciências da natureza. Seu principal foco de preocupação são as mudanças comportamentais que possam ser cientificamente observadas, portanto, quantificadas.

Os princípios curriculares e avaliativos de Tyler somados aos estudos de Benjamin Bloom sobre a taxonomia de objetivos educacionais e as proposições formativa e somativa de aprendizagem tiveram uma influência significativa na formulação pedagógica tecnicista até os anos 70, quando pesquisadores como Henry Giroux, Michael Young e Michael Apple denunciaram o comprometimento da teoria curricular tradicional com a manutenção do *status quo*.

Face às reconfigurações do capitalismo a partir da crise dos anos 70-80, o caráter seletivo e competitivo das avaliações estandardizadas ganhará novo fôlego devido à necessidade de seleção do trabalhador mais apto aos requisitos da empresa, visto a dificuldade de manutenção do quadro de funcionários em níveis anteriores à crise. Scriven (citado por AFONSO, 2009a, p.34) afirma que esses tipo de avaliação em larga escala pode ser qualificada como normativa, porque

presume que as diferenças individuais tendem a distribuir-se de acordo com a curva de Gauss – toma como referência, ou compara, as realizações dos sujeitos que pertencem ao mesmo grupo - o que lhe confere uma natureza intrinsecamente selectiva e competitiva.

Esse ressurgimento da avaliação em larga escala mantém uma relação intrínseca com a configuração político-econômica ocorrida na esteira do enraizamento do neoliberalismo nos governos Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos nos anos 80 e com a reforma no aparelho de Estado que implicou em novos requisitos à educação superior. A avaliação além da sala de aula, dos cursos e instituições, e não apenas no aspecto pedagógico, mas também físico, administrativo, tecnológico, torna-se estratégica. Os pressupostos básicos do neoliberalismo, Estado mínimo, privatização, desregulamentação do mercado e competitividade inserem a educação superior no rol dos produtos de mercado, já que, para a reforma dos sistemas

Ao mesmo tempo em que o capital e a lógica de mercado penetram em áreas em que até então sua presença era limitada, a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, em escala mundial. Isso tem ensejado uma modificação nos objetivos gerais das políticas educacionais, tanto nos países centrais como nos países em desenvolvimento, em particular, no Brasil. Inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais. (SOUZA e OLIVEIRA, 2003).

Nesse contexto, a avaliação educacional adquire centralidade na configuração dos sistemas de ensino tendo em vista sua potencialidade de conferir qualidade ao produto ofertado. Ademais, a lógica de racionalização dos gastos implica no desenvolvimento de processos avaliativos que substituem um dispendioso quadro de especialistas.

A lógica neoliberal implementada em escala global nos anos 90, busca evidenciar a incapacidade do Estado em ampliar e manter seus sistemas educacionais de forma a assegurar a qualidade do ensino ofertada. Tal quadro é colocado em destaque a partir da repercussão dos resultados de avaliações internacionais realizadas por organizações internacionais tais como Banco Mundial e a OCDE responsáveis em boa parte pela apologia do trinômio das políticas de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*)⁴ que foi ganhando uma certa imunidade nas concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e homogeneizando muitos dos seus efeitos, “como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido situando-se acima das realidades culturais, políticas, económicas e educacionais nacionais” (AFONSO,2009a, p.150).

Ressalte-se diante do acima exposto a influência das organizações internacionais na expansão das avaliações em larga escala, apoiados na lógica neoliberal de competitividade, produtividade e racionalização, tanto em discurso quanto na efetiva elaboração de programas de avaliação adotados internacionalmente. A criação de um *ranking* internacional possui a função de avaliar quanto alinhada está a educação escolar ofertada pelos países periféricos diante do exigido pelo mundo do trabalho, ao mesmo tempo que abre a possibilidade aos países de demonstrarem sua capacidades adequação aos requisitos de qualidade educacional dos países capitalistas desenvolvidos.

Afora as convergências e divergências entre organizações, há também condicionantes para o favorecimento deste ou daquele de acordo com o contexto político local dos países. Apesar da influência das organizações internacionais não

⁴ Segundo Farenzena e Luce (2010, p.217) *accountability* “se traduz muitas vezes por “prestação de contas”, ou no caso do verbo, “prestar contas à”. Por quê? Porque o termo vem do campo da contabilidade (*accounting*). A tradução mais apropriada, segundo os dicionários especializados, como Oxford, é responsabilização, ou no caso do verbo, responsabilizar-se (diante de). O melhor dicionário inglês-português que temos é o Michaelis, em que a tradução também é ‘responsabilização’ ou ‘responsabilizar-se’.

há a imposição aos Estados partícipes, as articulações entre o externo e o interno são adequadamente dissimuladas dentro de acordos, convênios e apoios ancorados por um discurso de melhoria, qualidade e desenvolvimento.

1.1 AS RELAÇÕES ENTRE AVALIAÇÃO, QUALIDADE E ACREDITAÇÃO

Há uma significativa diversidade de concepções e instrumentos avaliativos que variam conforme os interesses dos implicados em seu uso, portanto, é necessário compreender essas variações conceituais à luz de sua relação com o poder, o controle e a regulação, o que se leva a aceitar a avaliação desse tipo como uma prerrogativa do Estado, já que

as modalidades de avaliação adoptadas por um sistema de formação têm sempre uma função de regulação, o que significa que a sua finalidade é sempre a de assegurar a articulação entre as características das pessoa em formação de um lado, e as características do sistema de formação de outro.(BONAMI citado por AFONSO, 2009b, p. 18).

A etimologia da palavra avaliar, do latim *a-valere*, isto é, “dar um valor a” implica em afirmar que a partir de um determinado padrão considerado ideal, todos devem ser medidos e, serão considerados os melhores, aqueles que mais se aproximarem do padrão. Para estes, haverá um valor mais alto que aqueles que se distanciaram do padrão. Presume-se, então, que se há um determinado padrão, há também uma autoridade que detém o poder de estabelecer um padrão, portanto, a avaliação está além da suposta apreciação das capacidades cognitivas do avaliado pois

quando dizemos que avaliar tem a função de (a)firmar valores, estamos dizendo também que negamos a suposta neutralidade do instrumento e do processo de avaliação para admitir que eles são sempre resultado de uma concepção impregnada de valores, sejam eles científico-técnicos, didático-pedagógicos, atitudinais, éticos, políticos, ou outro (RISTOFF, 2008, p. 46)

Afonso (2009b) chama a atenção para as diferentes modalidades da avaliação e funções a ela inerentes. No entanto, estas funções podem ser manifestas, mas também latentes já que no contexto da avaliação no plano escolar a avaliação pode tomar o formato de averiguação da competência acadêmica

(*competence*), de competição entre os alunos (*competition*), a relação entre conteúdos e formas de avaliação (*content*) e de seleção e alocação diferencial dos indivíduos (*control*).

Estas variações nos formatos da avaliação, assim como a intencionalidade desta, implicaram em diversas modalidades de educação que podem variar e Bates (citado por AFONSO, 2009b) adverte que as avaliações escolares podem servir tanto aos interesses e objetivos da administração (*managerial evaluation*) quanto aos os propósitos e se relacionam com interesses educativos ou pedagógicos (*educational evaluation*) sendo os primeiros apoiados pelas avaliações do tipo somativa e normativa ou em testes estandardizados e o segundo, em avaliações formativa, criterial e diagnóstica.

Grosso modo, a distinção possível entre os dois grupos é o formato comparativo entre alunos, turma de alunos, escolas e sistemas educacionais dos países, enquanto o segundo grupo busca avaliá-los de acordo com objetivos pré-determinados.

A avaliação normativa formada por testes estandardizados ou testes de inteligência é o tipo de avaliação própria para quando a competição e a comparação se tornam valores essenciais, portanto tornou-se um tipo privilegiado na formulação de avaliações em larga escala, que seguiram a lógica de mercado.

Já a avaliação criterial é executada por meio de testes que implicam na averiguação individual do desempenho mediante critérios pré-estabelecidos e rigidamente controlados, no entanto esse tipo de avaliação quando disponibilizados ao público pode levar a uma competição entre alunos ou instituições escolares no moldes da avaliação normativa

A avaliação formativa, embora possa constar de critérios previamente estabelecidos distingue-se da avaliação criterial por haver maior interação dos envolvidos, estudantes e professores, nas atividades avaliativas. A avaliação formativa impõe o conceito de que a avaliação per si é um instrumento de aprendizagem e não apenas de medir desempenhos.

A avaliação não teria sentido, porém, se não estivesse atrelada à qualidade.

Bertolin (2007) ao abordar as diversas concepções de qualidade ligada à educação superior busca relacioná-las com os diversos interesses que norteiam sua tomada. Por exemplo, a iniciativa privada procura seguir os modelos de qualidade empresarial ligados à eficiência, competitividade, relação custo-benefício, ainda que

grupos antagônicos critiquem tal modelo, tendo em vista natureza diversa das instituições de Educação superior em relação às empresas.

Com o intuito de sintetizar algumas definições de qualidade na educação superior, o mesmo autor utiliza-se de propostas de taxionomia, das quais é adequado citar a visão elaborada por Harvey & Green (1993) que expressam a qualidade como:

- A distinção ou superação que se faz dos *standards*, uma noção de exclusividade (qualidade como fenômeno excepcional);
- O estrito seguimento dos processos, a execução precisa por parte de todos os componentes responsáveis pelo processo, adequação ao standard (qualidade como perfeição ou coerência);
- Ajustamento às exigências e satisfação do cliente, ou àquilo para qual foi produzido (qualidade como ajuste a um propósito);
- O ajuste à relação econômica, do custo benefício, a melhor resposta à prestação de contas para os governos (qualidade como relação custo benefício)
- Fator de mudança qualitativa dos envolvidos, nesse caso os alunos, fator de transformação no conhecimento, nas habilidades e atitudes (qualidade como transformação). (HARVEY e GREEN citados por BERTOLIN, 2009, p.48)

Com relação à concepção de qualidade da educação superior sob a ótica das organizações internacionais, tendo em vista os inúmeros termos que caracterizam qualidade e que normalmente podem assumir significados variados, é possível relacionar algum sentido caso seja levada em consideração a própria noção de educação superior que tais organismos possuem conforme o quadro síntese abaixo:

QUADRO 1: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E CONCEPÇÃO DE QUALIDADE

Visão de qualidade	Termos associados	Grupos de interesse	Propósitos da educação superior
Visão economicista	Empregabilidade e eficiência	Setor privado, OCDE, setor governamental	Ênfase na potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade

Visão pluralista	Diferenciação, pertinência e relevância	UNESCO, União Européia e setor educativo	Diversidade de aspectos relevantes (econômico, sociocultural, democrático, etc)
Visão de equidade	Equidade	UNESCO e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para a coesão social

FONTE: BERTOLIN, 2009.

Percebe-se, então, que não há “visões” de qualidade rigorosamente distintas, ainda que se possa fazer uma tênue distinção entre os grupos de interesse da visão economicista em relação aos outros dois grupos, ainda que essa classificação seja inquestionável. Cunha (2007) ao analisar os conceitos e definições de qualidade da educação dos diversos organizações internacionais aponta para os trabalhos em conjunto entre UNESCO e OCDE que apontam para a relação entre insumos-processos-resultados com indicadores centrais da qualidade na educação

A Qualidade da Educação, entendida como fenômeno complexo, deve ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns. Segundo Boletim da Unesco (2003, p. 12), a OCDE e a Unesco utilizam como paradigma, para aproximação da Qualidade da Educação, a relação insumos-processos-resultados. Desse modo, a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino- aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno. 1999) ou escolas com resultados destacáveis (Unesco, 2002.) (CUNHA, 2007, p.40).

O Banco Mundial possui uma lógica de qualidade que articula a aplicação de insumos em materiais didáticos e formação pedagógica à melhoria do processo ensino-aprendizagem, que se pode verificar através de avaliações sistêmicas que indicam a natureza quantitativa de sua concepção de qualidade:

A concepção de qualidade presente nos documentos do Banco volta-se, em geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os projetos propostos e financiados pelo Banco estão centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna e de

uma dada concepção de qualidade (Banco Mundial, 1996). O Banco indica que a melhoria da qualidade da educação efetivar-se-á por meio da criação de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, tais como: livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica.(CUNHA, 2007, p.)

Mesmo havendo pequenas variações entre as organizações internacionais (a UNESCO, por exemplo, chama a atenção para a dimensão cultural da qualidade), todos eles concordam em tomar os processos avaliativos como elementos básicos para medição da qualidade, pois,

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida (CUNHA, 2007, p.12)

Sguissardi (2009) compactua com o pensar de Limoeiro Cardoso que separa o conceito de qualidade em duas vertentes, a primeira, que interpreta a qualidade sob a ótica empresarial a qual é demonstrada pela eficiência e produtividade das instituições e cursos e a segunda, acadêmico-crítica, que focaliza mais a qualidade que a quantidade daquilo que está sendo produzido academicamente, pois

trata-se aí de avaliar a importância acadêmica, científica, tecnológica e sociopolítica ou econômica da produção universitária. (...) o cerne da questão consiste na importância, para a ciência e para sociedade, do trabalho realizado, avaliado pela comunidade acadêmico-científica, em particular, e pela comunidade em geral” (LIMOEIRO CARDOSO citado por SGUISSARDI, 2009, p.273).

Há que se ressaltar, porém, que a concepção de qualidade a ser demonstrada pela avaliação distancia-se daquela centrada nos resultados da produção científico-acadêmica em prol da sociedade e aproxima-se do princípio da competitividade e concorrência ressaltada pelas reformas neoliberais em ascensão no final dos anos 80.

Na verdade, até houve uma preocupação com a avaliação dos programas estatais, a fim de torná-los melhores e mais produtivos em termos de retorno social, mas, houve uma orientação, na transição do *Welfare State* para o neoliberalismo para a qualidade com enfoque no controle e racionalidade econômica, articulando-os com o conceito de acreditação (OLIVEIRA, 2012).

A acreditação⁵ possui uma multiplicidade de concepções, pois depende do lugar social que ocupam aqueles que a interpretam, sejam estes empresários das instituições privadas de educação, estudantes, opinião pública ou Estado: os empresários buscam ofertar cursos possam oferecer as competências e habilidades necessárias para inserção de seus estudantes no mercado de trabalho, sem perder o equilíbrio financeiro. Os estudantes procuram distinguir-se pelo *status* que o diploma pode oferecer perante a sociedade e do mercado de trabalho, a opinião pública vale-se dos conceitos dados às instituições como critério para a escolha dos cursos e o Estado, por sua vez, instiga a eficiência, competitividade, controle das instituições assim como a prestação de contas à comunidade sobre a qualidade dos serviços ofertados pelas instituições (*accountability*) (DIAS SOBRINHO, 2011).

Diante da divergência de interesses dos grupos sociais, tornou-se imperioso um vetor que pudesse orientar as políticas educacionais de acreditação educacional em nível mundial, de tal forma a transcender as fronteiras locais e possibilitar a sintonia das instituições às demandas globalizadas. As organizações internacionais encabeçaram o discurso de valorização da qualidade da educação ofertada como condição essencial para aceitação de profissionais independentemente de sua origem pátria, embora nem sempre haja consenso entre as organizações internacionais sobre a definição de qualidade, é certo que unísse-os em defender à conformação as desafios do mundo em transformação.

Os governos por sua vez, tornam-se responsáveis pela certificação pública de qualidade por meio das ferramentas e indicadores de avaliação que são criados com esse intuito, ou seja, a eles não cabe apenas provar a qualidade deste ou daquele curso e/ou instituição mas garantir publicamente aos interessados que os cursos e instituições alcançaram padrões previamente estabelecidos (DIAS SOBRINHO, 2011).

Guy Neave citado por Afonso (2009b) é considerado um dos primeiros autores a utilizar o termo Estado Avaliador e considera que tal modelo, além de dar

⁵ No Brasil, o termo acreditação teria um similar no credenciamento, credenciamento de instituições, autorização, reconhecimento e renovação de cursos, embora não se constituam num processo completo de acreditação, é um processo que garantiria legalmente a qualidade dos serviços ofertados por uma instituição ou curso (DIAS SOBRINHO, 2001).

um novo significado às obrigações do Estado, desvia o foco das avaliações sistêmicas dos processos para os resultados.

Deve-se considerar, no entanto, que o caráter de controle do qual o Estado Avaliador é protagonista, via de regra, circunscreve-se às fronteiras nacionais, o que, acarreta em impeditivos dentro de um modelo econômico globalizado. A acreditação garantida localmente embora tenha fé e reconhecimento público limita o trânsito de produtos e pessoas. Pois, presume-se que os mesmos foram avaliados segundo critérios locais e específicos e nem sempre de acordo com as necessidades e especificidades de um mercado globalizado.

Haveria a necessidade de agências internacionais que pudessem transitar entre fronteiras com o intuito de uniformizar os padrões de acreditação resultando, portanto, numa inequívoca aceitação dos resultados em nível mundial, no entanto há limitações nessa lógica.

Como as realidades locais são diversas e as expectativas e concepções de educação superior são resultado de relações políticas, sociais e econômicas complexas e atreladas àqueles contextos, o simples ato de criar uma avaliação universal não implicaria em resultados comparáveis, pelo simples fato de não haver um critério comum para avaliação.

Nessa lógica, as organizações internacionais tem um papel fundamental por varias razões: pela sua própria natureza multilateral, ao menos aparentemente, representam o interesses de todos os países signatários. Possuem uma capacidade de gerar discursos convincentes sobre os problemas da educação e, principalmente, a solução deles, muitas vezes elaboradas por pesquisadores cujo renome no campo acadêmico dão-lhes a devida qualificação. Produzem pesquisas em todos os níveis da educação, sobre várias temáticas e contam com uma razoável divulgação pela mídia.

Com maior ênfase nos anos 90, as organizações favoreceram a definição das metas educacionais para os países em desenvolvimento, financiaram projetos e programas para dessas metas e por último, incentivaram a criação de sistemas de avaliação que constatassem a eficácia desses projetos.

Há uma significativa produção bibliográfica que indica a atuação de organizações internacionais na elaboração dos programas de avaliação em nível nacional e internacional.

O Banco Mundial possui um histórico de participação da política educacional brasileira. No caso da educação superior, a lógica neoliberal perpassa a implementação do Exame Nacional de Cursos (TRINDADE, 2001; DOURADO, 2002; DIAS SOBRINHO, 2010).

No que diz a respeito à UNESCO, levanta-se a hipótese que a concepção de educação superior por ela defendida repercutiu na formulação do SINAES, não apenas na sua organização, mas, decisivamente, nos princípios fundantes que o regem.

A participação dos organismos internacionais na educação superior será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SUAS CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Este capítulo não tem a pretensão de contemplar a concepção de educação superior de todas as organizações internacionais, não apenas por se constituir de um tema composto de uma produção bibliográfica de grande volume, mas também por haver a intenção de restringir-se a uma reflexão sobre as possíveis aproximações e distanciamentos das diretrizes da UNESCO.

Houve a preocupação em elencar as organizações que exerceram papéis de maior relevância no cenário mundial em termos de estudos referentes à educação, conforme demonstram as pesquisas acadêmicas em nível nacional e internacional.

Essas organizações reservaram espaço à pesquisa, análise e execução de programas de avaliação para a educação superior. Dentre as mais destacadas este capítulo focaliza o envolvimento da OCDE, CEPAL, Banco Mundial, OMC⁶ e por fim a UNESCO. Há nesse capítulo o interesse em apontar os possíveis vínculos entre a UNESCO e as demais organizações na elaboração de documentos e apoio a eventos com enfoque na discussão sobre a educação.

Destacam-se as suas concepções de educação superior e seu lugar no mundo do trabalho.

2.1 A OCDE

A OCDE faz parte do rol das organizações internacionais surgidas como mecanismo de estabilização das relações internacionais e consolidação da hegemonia norte americana. Não por acaso, sua origem está vinculada ao término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Os Estados Unidos consolidaram sua posição de maior potência econômica e militar mundial em virtude do crescimento industrial gerado pelo imperativo de suprir as necessidades do campo de guerra na Europa, todavia, surgiu a preocupação do setor privado de exportação, que esse cenário de produção crescente fosse

⁶ A OMC embora seja citada, não será analisada em maiores detalhes, por se acreditar que a mesma não se dedicou à formulação de projetos para a educação, mas a concepção de educação superior defendida pela Organização mereça destaque nesse momento como será visto no decorrer do texto.

seriamente afetado por uma depressão pós-guerra nos países europeus e pelo declínio dos gastos governamentais norte americanos. A estratégia de defesa do livre comércio entre americanos e europeus resultou na elaboração de uma série de acordos como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) promovendo o estabelecimento de uma nova ordem mundial benéfica às necessidades do capitalismo ocidental, garantindo o soerguimento das economias européias, e é claro, o domínio dos Estados Unidos, pois,

os países que desejavam obter alguns dos recursos disponíveis para a reconstrução e desenvolvimento sob esse novo regime econômico viram-se obrigados a aceitar as exigências americanas de livre conversibilidade das moedas e da livre concorrência – ou afastar-se totalmente do sistema (como fizeram os russos, quando perceberam sua incompatibilidade com os controles socialistas.) (KENNEDY, 1989, p. 345).

Não se poderia esperar um equilíbrio nas transações, posto que se tratava de parceiros econômicos devastados por seis anos de guerra. Um sistema de *laissez faire* nessas condições obviamente beneficiaria o lado mais forte.

Diante da necessidade de recuperar os países parceiros para padrões econômicos mais estáveis e afastá-los a influência da União Soviética, ao menos na parte ocidental do continente europeu, os Estados Unidos propiciaram um plano de recuperação econômica conhecido como Plano Marshall: “uma injeção no braço, num momento crítico” (KENNEDY, 1989, p.402).

A fim de dar seguimento ao montante ofertado pelos Estados Unidos 16 países⁷ reuniram-se em 1947 em Paris para criar a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) que estabeleceu práticas para uma estreita cooperação nas suas relações econômicas com objetivo de recuperar o desenvolvimento econômico, aumentar seu comércio, diminuir os entraves e manter a estabilidade nas economias dos países signatários (CAMPOS, 2010, p. 450). Diante das novas condições econômicas e estabelecidas as relações de poder que polarizam o mundo em torno de dois blocos opostos, capitalista e comunista, o conceito de interdependência é revisto, resultando na ampliação dos limites

7 Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia.

geográficos de atuação dessa organização, criando-se, portanto, a partir da Convenção de Paris em dezembro de 1960 e ratificada em 1961, a OCDE. Dentre o estabelecido pelos países signatários estão os objetivos de:

- Prosseguir com políticas destinadas a garantir o crescimento econômico e a estabilidade financeira interna e externamente, e evitando problemas que possam pôr em perigo as suas economias ou as de outros países;
- A prosseguirem com seus esforços para reduzir ou eliminar barreiras ao comércio de bens e serviços, e os pagamentos correntes, e manter e ampliar a liberalização do movimento de capitais (PINTO, 2000, p. 157).

Atualmente a OCDE⁸ é estruturada de forma a atuar sobre as mais variadas áreas como economia, ciência, comércio, emprego, mercado financeiro, meio ambiente, educação, por meio do levantamento de dados, análise, discussão, orientações e recomendações aos países na forma de publicações compostas das estatísticas e resultados das pesquisas e recomendações. Para tanto, são firmados acordos de cooperação e intercâmbio com países não membros, mais de 100, no que tange a projetos de desenvolvimento e estabilização econômica.

Apesar de ter bem claro seu campo de atuação, não se pode perder de vista que a OCDE tenha sido fundada a partir de uma lógica econômica capitalista, sendo assim, sua atuação é caracterizada por outras estratégias, isto é, por não dispor de poder financeiro como o FMI ou o Banco Mundial, nem competência supranacional, como a União Européia, a OCDE baseia-se na persuasão, por meio de intercâmbio de informações e consultas, características fundamentais da Organização. Os trabalhos nos comitês não se caracterizam pela confrontação, típica dos foros negociadores, e sim pela construção de consenso sobre distintos temas em um pano de fundo de “conquista de conhecimento” (PINTO, 2000, p. 20).

Com relação às atividades desenvolvidas pela OCDE no campo da educação, O Diretório para a Educação⁹ é a subdivisão responsável por atividades que focalizam a elaboração e análise de pesquisas educacionais cujos os resultados formam uma base de dados utilizada para a elaboração das orientações da

8 Fazem parte da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia., Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coréia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Inglaterra e Estados Unidos.

9 Este órgão está subdividido em cinco departamentos: Children and Schools (ECS), Skills Beyond School (SBS), Innovation and Measuring Progress (IMEP), Policy Advice and Implementation (PAI), Programme for Co-operation with Non-member Economies (NME).

organização à implementação das políticas educacionais dos países envolvidos.

Dentre as atividades do Diretório, os instrumentos de avaliação de desempenho de estudantes são destacados mundialmente¹⁰. Com base no resultado de suas pesquisas, a OCDE publica materiais relacionados às várias etapas da educação, como documentos orientadores de políticas educacionais dos países membros e não membros.

A fim de divulgar seus resultados e firmar suas propostas, a OCDE promove reuniões internacionais nos quais os exemplos exitosos são postos em destaque através de dados comparativos e análises sobre a educação que auxiliam na decisão política sobre projetos e programas que auxiliam na melhoria nos resultados da aprendizagem (OCDE, 2012a).

Para a OCDE, a educação possui um papel central como resposta às demandas de reestruturação do capitalismo emergente, sobretudo, a partir do neoliberalismo nos anos 80-90, mas também aos impactos sociais dele resultante. Propõe-se a enfatizar a necessidade da preparação do indivíduo a uma economia que requer uma formação profissional habilitada para os desafios, inclusive da flexibilidade do emprego. Elementos como inovação, adaptação às rápidas transformações do mercado de trabalho, investimento no capital social e humano fazem parte do discurso do desenvolvimento econômico com equilíbrio social:

Na área da educação, o lugar mais importante para os países ricos é a OCDE, o *thinking tank*, como dizem os norte-americanos, isto é o reservatório para ideias. Saíram da OCDE a 'reforma da matemática moderna', a ideia e a primária expressão de qualidade da educação, a ideia de 'economia do saber', a de 'formação ao longo de toda a vida' A OCDE é o centro do pensamento neoliberal no que tange à educação. Não é de admirar-se disso quando se sabe que foi explicitamente criada para promover a economia de mercado. (CHARLOT, 2007, p.133).

Especificamente para a educação superior, o Programme on Institutional Management in Higher Education (IMHE) tem realizado estudos e pesquisas para atender os países membros. Desde 1994, o IMHE tem atuado para auxiliar de forma individual as instituições de ensino superior no processo melhoria da qualidade com a finalidade viabilizar a internacionalização através do projeto e Internationalisation Quality Review Process (IQRP).

¹⁰ O mais presente na mídia é o PISA.

A qualidade da Educação superior na concepção da OCDE é avaliada a partir de uma perspectiva economicista que explicita como propósito da Educação superior a “ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade” (BERTOLIN, 2009, p.134). Segundo o documento *Quality and Internationalisation in Higher Education*, a qualidade de uma instituição de educação superior é avaliada a partir do equilíbrio entre o investimento público, os requisitos da sociedade e a eficiência dos egressos:

Com o incremento de recursos [públicos para a educação superior] vem um incremento relativo ao papel do governo em garantir três enquadramentos. Em primeiro lugar, estão as IES claramente planejadas e organizadas para produzir os graduados requeridos pela sociedade, isto é, são seus objetivos apropriados? Em segundo lugar, o dinheiro esta sendo bem gasto, isto é, estão as IES operando de forma eficiente? E, em terceiro lugar, estão as IES produzindo os egressos desejados, isto é, estão eles operando eficientemente? Essas questões têm conduzido para novas interpretações do conceito de qualidade(OCDE citado por BERTOLIN, 2009, p.135).

Para a avaliação da educação superior, a OCDE vem desenvolvendo desde 2008, o *Assessment of Higher Education learning outcomes-AHELO*, um projeto de avaliação da aprendizagem de estudantes do ensino superior entre o terceiro e quarto ano da graduação, com a finalidade de testar suas habilidades e competências em conhecimentos gerais, engenharia e economia, juntamente com questões da dimensão chamada contextual, do qual todos os países participam. Os 17 primeiros países avaliados nos primeiros testes foram subdivididos a partir dessas três áreas. A OCDE defende que esse programa traz benefícios para todos os envolvidos, para os estudantes, a possibilidade de escolher a melhor instituição, conforme suas aspirações, para a instituição, a análise ajuda a entender e melhorar sua *performance*, aos governantes permite verificar se os recursos investidos no setor educacional estão trazendo benefícios efetivamente e aos empregadores, melhor visibilidade sobre a capacidade dos estudantes que estão entrando no mercado de trabalho (OCDE,2010, p.10).

Mesmo não integrando a OCDE, o Brasil porém, toma parte em uma estratégia por ela denominada envolvimento reforçado (*enhanced engagement*), que estabelece um vínculo com países emergentes, nesse caso Rússia, Índia, China, África do Sul, Indonésia e Brasil, Mesmo não fazendo parte de sua composição, a Organização elabora levantamento e análise de dados nos mais diversos aspectos econômicos e sociais desses países.

Um dos resultados do envolvimento ampliado foi a inclusão do Brasil em 2003, no Ponto de Contato Nacional, órgão composto por diversos ministérios e coordenado pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, tendo como objetivo fomentar o seguimento das Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais as quais buscam harmonizar as relações entre governo local e multinacionais, bem como destas com a sociedade:

Um dos acordos de maior destaque entre Brasil e OCDE no campo educacional está na avaliação de desempenho em larga escala de alunos da educação básica. Desde 2000, o Brasil participa do PISA. A instituição responsável pela implementação do PISA no Brasil é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP

Já os testes diretamente relacionados à educação superior fazem parte de um processo de verificação dos impactos desse nível na formação de capital humano¹¹ nos países pesquisados, incluindo o Brasil. É recorrente no discurso da Organização na vinculação entre desenvolvimento econômico e capital humano. Em documento elaborado pela OCDE intitulado *Education at a Glance*. O texto de abertura do documento explicita que

desde seus primeiros dias, a OCDE tem enfatizado o papel da educação e capital humano na condução econômica e desenvolvimento social, e no meio século desde a sua fundação, o conjunto de capital humano em seu países membros tem se desenvolvido de forma dramática (OCDE, 2011a, p.13, tradução nossa).

O documento abrange a educação primária, secundária e terciária¹² por meio de indicadores sobre evasão, permanência e continuidade dos alunos da educação básica, gastos públicos com os professores, manutenção das instituições escolares, bem como sua organização e funcionamento.

¹¹ Em meados dos anos 1950. Theodore W. Schultz, professor do departamento de economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da idéia de capital humano. Esta disciplina específica surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital.

¹² Trindade (2003, p.184) chama a atenção para a elasticidade do conceito de educação terciária, inspirada na OCDE: ‘nível ou etapa de estudos posterior à educação secundária: universidades públicas e privadas, institutos de educação superior e politécnicos, assim como outros tipos de cenários, como escolas secundárias, locais de trabalho, ou cursos livres por meio da tecnologia da informática e grande variedade de entidades públicas e privadas’

Uma pesquisa realizada pela OCDE em 2009 sobre os ganhos obtidos por pessoas que possuem graduação em nível superior em comparação com outras apenas com a formação secundária indicou que o ganho financeiro de uma pessoa graduada é 50% maior em média nos países pertencentes à OCDE, enquanto no Brasil, esse acréscimo chega a 150%. A partir da premissa da Organização que o investimento em capital humano traz benefícios significativos em termos pessoais e sociais é plausível que a OCDE reserve atenção especial ao Brasil visto que no indicador sobre ganhos financeiros no emprego por meio da melhoria do nível de escolaridade, o Brasil lidera o *ranking*. (OCDE, 2011a).

Diante do significativo *feedback* que a educação superior pode trazer, e sua potencialidade em termos de crescimento econômico, é possível compreender a inclusão do Estado do Paraná na pesquisa mundial intitulada *Higher Education in Regional and City development: State of Paraná, Brazil* (2011), um estudo de viabilidade da articulação entre desenvolvimento regional e formação de capital humano em 14 regiões de 11 países. O conteúdo do relatório busca levantar as possibilidades das universidades em atender às demandas regionais de crescimento. Para divulgar os propósitos da pesquisa, foram patrocinados encontros em locais estrategicamente escolhidos pela sua relação com o desenvolvimento regional. Com o apoio da Federação das Indústrias do Paraná, tendo como finalidade não apenas descrever as instituições universitárias públicas paranaenses nos seus aspectos organizacionais, físicos e pedagógicos, mas também as potencialidades econômicas de cada região (OCDE, 2011b). Dentre todo o território brasileiro o Paraná foi escolhido pelo seu potencial de formação de capital humano:

O Paraná representa uma importante concentração do desenvolvimento do capital humano, com um sector de educação ampla, diversificada e geograficamente bem distribuída maior e uma população estudantil de rápido crescimento com alto potencial de inovação. (OCDE, 2011b, p. 16).

Além da formação, as instituições devem estar preocupadas também para a produção de conhecimento, sobretudo daquele vinculado à tecnologia de produção: no documento *Parcerias Estratégicas* “sustenta-se a ideia que a pesquisa em inovações tecnológicas deve ser enfocada ao atual quadro econômico mundial,

tendo em vista a importância que a tecnologia tem tomado até mesmo como produto comercializável” (ALÉM, 2000, p.204).

Apesar dessa aproximação da OCDE não há no campo da avaliação da educação superior indicações que levem a crer que a Organização tenha participado ou auxiliado na elaboração do SINAES, embora Leher (2010) afirme haver uma adesão à agenda da OCDE/UNESCO a partir da lógica do controle por meio da avaliação.

De concreto há o uso da tabela de classificação de cursos superiores por área de conhecimento que o INEP copiou do International Eurostat/Unesco/OCDE, no entanto, as pesquisas educacionais para este nível já incluem o Brasil, demonstrando o interesse que a Organização reserva ao país.

As relações cada vez mais próximas entre Brasil e OCDE no campo educacional tem implicações mais complexas que o mero apelo à justiça social por meio de acesso escolar já que

a lógica do desenvolvimento econômico forçou a colocar em pauta essa questão. À medida que a posição econômica do Brasil progride, não é mais possível depender do trabalho barato. As companhias podem treinar trabalhadores para as funções básicas, mas sair de uma economia de *commodities* para outra baseada em agregar valor às matérias-primas requer mais do que uma força de trabalho bem treinada (OCDE, 2011c, p.178).

Seria ingenuidade acreditar que uma organização historicamente vinculada à necessidade de estabilização e recuperação do desenvolvimento econômico europeu tivesse como princípio uma outra educação superior que não estivesse atrelada às bases do capital humano e da competitividade.

2.2 A CEPAL

A Cepal foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1948 e faz parte do conjunto de comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU)

Apesar de ser composta majoritariamente por países da América Latina e Caribe, tem como associados países da América do Norte e Europa, por terem elos históricos, culturais e econômicos com a região¹³

Os objetivos estabelecidos pela Organização com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável e social são: monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana; b) assessorar as ações encaminhadas para sua promoção; c) contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, entre si e com as demais nações do mundo.(OLIVEIRA, 2001)

Em sintonia com outras organizações internacionais tem desenvolvidos trabalhos relativos à importância da educação como fator de desenvolvimento da região. Desde os anos 60¹⁴, a CEPAL indicava que o baixo nível de escolaridade comprometia o desenvolvimento econômico e social e o investimento em capital humano era condição social para a saída dos níveis de subdesenvolvimento apresentados.

Segundo Bernartt (2011) com a reordenação do sistema econômico mundial nos anos 90 impele a CEPAL a elaborar o documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). Previa a necessidade da América Latina adaptar-se aos desafios vigentes por meio do fortalecimento da democracia articulada com o ajuste das economias, com investimentos em tecnologia sem perder de vista a necessidade de dotar os trabalhadores de uma capacidade de adaptação às necessidades do mercado, incentivando a competitividade.

De acordo com o documento, a competitividade defendida pela CEPAL é admitida, já que difere daquela pautada na degradação do valor do trabalho, do meio ambiente e da qualidade de vida, ou seja, deve estar embasada nos investimentos em capital humano Bernart (2011).

O documento defende que “a incorporação e difusão deliberada e sistemática do progresso técnico constitui o pivô da transformação produtiva e de sua compatibilização com a democratização política e uma crescente equidade social [...]” (CEPAL, 1990, p. 15).

Dois anos depois a CEPAL publicou, em parceria com a UNESCO, o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con*

¹³ Como por exemplo, Alemanha, Itália, Estados Unidos, França e Inglaterra.

¹⁴ O documento Desarrollo Económico y Educación em América Latina (1962), conforme Pereira (1968)

equidad. Tinha como objetivo, apresentar linhas de ação para políticas e instituições que possam favorecer as relações entre educação, conhecimento e desenvolvimento, na perspectiva da noção de complementaridade entre transformação produtiva e equidade. Esse documento recomendava que, para os países da América Latina se tornarem competitivos no mercado, deveriam dispor de talentos para difundir o progresso técnico e incorporá-lo ao sistema produtivo de bens e serviços. (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 30).

Ressalte-se que o termo equidade não pode ser considerado um sinônimo de igualdade nesse caso. Segundo explica Fonseca (1998) o termo equidade escapa à norma jurídica da igualdade de direito garantido pela lei, sendo um artifício em casos em que é necessário atender a casos particulares em detrimento do interesse geral

As organizações internacionais, ao que parece pela análise de seus documentos, exportaram o termo para a dimensão social na seguinte forma: dar o mínimo necessário, de acordo com a necessidade de cada um.

A educação profissional, nesses termos, é considerada essencial para a adaptação do setor produtivo ao contexto econômico mundial. A educação ofertada aos trabalhadores deveria proporcionar-lhes capacidade de cumprir simultaneamente como o padrão de qualidade dos produtos dentro dos prazos estabelecidos, capacidade de trabalhar em equipe para o controle da produção, reduzindo o desperdício e otimizando a produtividade e por fim, capacidade de flexibilidade para adaptação a novas situações. (CEPAL, 1992).

Como, na visão da CEPAL, os Estados latino americanos eram incapazes de atender as necessidades, a iniciativa privada, incluindo as empresas, deveriam investir na educação que deveria ser constantemente avaliada pois,

A avaliação de resultados é um fator de mudança. As mudanças não se efetuam tendo por base orientações brindadas por paradigmas ideológicos, senão a partir de informações confiáveis sobre o desempenho institucional e os resultados das ações. (CEPAL/UNESCO, 1992, p.43, tradução nossa)

A avaliação deveria ser a mais neutra possível, baseada em critérios técnicos e isenta de, como afirma o documento, “ideologias”.

Com relação à educação superior a CEPAL alerta para os altos investimentos necessários para ampliação desse nível, devendo o Estado priorizar a

educação primário e secundária (nesse caso a profissionalizante), devendo porém incentivar formas de gestão autônoma e descentralizada das instituições, que deveriam focar a oferta de cursos pós de pós graduação, para adultos e de reciclagem para administradores. No entanto, a descentralização não deveria prescindir da presença do Estado na regulação e avaliação sistêmica.

2.3 O BANCO MUNDIAL

A partir do final da Segunda Grande Guerra (1939-1945), o Banco Mundial¹⁵ constituiu-se num dos atores institucionais de maior relevância política e econômica. Em nível mundial, é um dos maiores responsáveis pela condução intelectual das políticas públicas dos países atendidos nas mais variadas dimensões da política econômica e social, incluindo, política educacional, moldada a partir da concepção redentora da educação, sobretudo nos países periféricos. Tal proposta não se sustentou apenas a partir de projetos financiados, mas também pela consolidação do consenso criado a partir dos encontros em escala mundial e pela publicação de um conjunto de documentos especialmente preparados com a finalidade de engajar os signatários e por isso, a busca por constituir-se como um gerador de “exemplos exitosos”.

O Banco Mundial faz parte de um grupo de sete organizações, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional de Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. A expressão “Banco Mundial” refere-se ao BIRD e a AID (PEREIRA, 2010).

O BIRD, a mais antiga das agências, foi criado na Conferência de Breton Woods em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, a partir de 1947, começou a conferir empréstimos e garantias financeiras, bem como serviços não financeiros e assessoria aos países membros. Os empréstimos são dados apenas a governos e instituições com juros próximos aos cobrados no

¹⁵ Tendo em vista o uso indistinto dos termos “Banco Mundial”, “BIRD”, Grupo Banco Mundial na bibliografia consultada, optou-se pelo uso do primeiro, dentro dos limites do proposto nesta pesquisa.

mercado financeiro internacional, tendo como prazo de amortização entre 15 e 20 anos com prazo de carência de até cinco anos.

Atualmente, a Organização é composta por 185 países membros, os quais tem poder voto desigual, pois este é condicionado pelo equivalente ao subscrito por cada país, definido pelo tamanho de sua economia, renda per capita e pela força política informalmente. (PEREIRA, 2010). Nesse contexto, os Estados Unidos¹⁶ tem o maior poder de voto, sendo seguido por Japão, Alemanha, França, Reino Unido e China.

Os recursos financeiros do BIRD tem origem em três fontes, a contribuição dada pelos Estados-membros (próximo a 20%), a tomada de empréstimos e intermediação financeira em mercados internacionais de capital (80%) e uma pequena parte derivada do pagamento de taxas de intermediação bancária e pagamento de juros (PEREIRA, 2010).

Os empréstimos são concedidos em duas modalidades: investimento e ajustamento. O primeiro engloba projetos de sociais e econômicos, assistência técnica, criação ou reorganização de agências governamentais, programas de formação e treinamento de quadros técnicos e profissionais, intermediação financeira, recuperação de emergência em caso de guerras, convulsões sociais ou desastres naturais. O segundo serve como ajuste estrutural em casos de crise financeira com o objetivo de manter a execução de certos projetos e programas setoriais¹⁷.

A missão inicial do Banco Mundial pautou-se pela reconstrução¹⁸ dos países-membros destruídos pela guerra e de acordo com o projeto de hegemonia norte americana, “garantir livre comércio para os produtos norte americanos, a abertura dos mercados estrangeiros ao capital americano e a acesso irrestrito a matérias-primas àquela que se tornara a maior potência econômica e militar do planeta” (PEREIRA, 2010, p.97).

Naquele momento o Banco Mundial possuía um papel secundário em relação ao Fundo Monetário Internacional, mas em decorrência dos acontecimentos que vieram a configurar a polarização do mundo em dois blocos antagônicos liderados pelos Estados Unidos e União Soviética (conhecida pelo termo Guerra

¹⁶ Embora os Estados Unidos tenham perdido seu poder de voto no decorrer dos anos (de 34,2% em 1947 para 16,3% em 2007), ainda mantém a liderança política sobre o Banco (PEREIRA, 2010).

¹⁷ Nos anos 90, devido às sucessivas crises, vários desses empréstimos foram autorizados (PEREIRA, 2010).

¹⁸ A inserção do desenvolvimento na pauta do Banco Mundial a partir das reivindicações dos países periféricos.

Fria), alterou substantivamente a participação do Banco, tornando-o essencial na implementação da política de integração dos países em desenvolvimento como meio de bloquear a influência comunista, por meio de projetos de auxílio e empréstimos crescentes aos países do Sul a partir do início dos anos 50,

No interstício das décadas de 50-60, os empréstimos que eram em sua maior porcentagem destinados aos países europeus, voltaram-se ao financiamento da infra-estrutura necessária para o recebimento de investimentos estrangeiros no setor produtivo.

Embora houvesse a crença de que o decréscimo dos níveis de pobreza estivesse ligado ao desenvolvimento econômico, o período de crescimento em duas décadas não contabilizou quedas no nível de pobreza. Diante disso, a nova gestão do Banco Mundial capitaneada por Robert MacNamara (1968) estabeleceu uma nova de estratégia orientada para os setores sociais, para a indústria e para a agricultura: “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar (MACNAMARA citado por PEREIRA, 2010, p.178).

A partir da crise econômica que eclode nos anos 80 e consome boa parte das divisas dos países periféricos para pagamento da dívida externa o Banco Mundial toma a missão de assegurar que os países devedores não dessem o calote nos credores internacionais, assim o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países em desenvolvimento tomadores de empréstimos.

Um conjunto de reformas estruturais era necessário na ótica do Banco para a retomada da capacidade de pagamento da dívida, abertura comercial, desregulamentação do mercado interno, privatização, redução dos gastos públicos tal qual havia sido recomendado pelo Consenso de Washington¹⁹.

Dada a repercussão negativa das políticas de ajuste estrutural com relação ao campo social e o temor do acirramento da crise a níveis incontroláveis, os anos 90 foram marcados por uma política de financiamento de projetos em áreas

¹⁹ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequente, a denominação informal de "Consenso de Washington"

nomeadamente importantes no alívio da pobreza, seguindo-se então a centralidade de políticas sociais incluindo a educação como instrumento privilegiado de combate à pobreza extrema. Nesse sentido, a educação básica tomou conta do discurso com relação à sua importância como instrumento de melhor retorno social e econômico já que

as taxas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores do que as da educação superior nos países de baixa e média renda, a educação básica (primária e secundária inferior) deveria ser prioritária dentre as despesas públicas em educação naqueles países que ainda não conseguiram uma matrícula quase universal nestes níveis (BANCO MUNDIAL, 1995, citado por TORRES, 2003, p. 132).

A centralidade da educação básica não encobriu, porém, a importância atribuída à educação superior, mas dentro do contexto de redução da atuação do Estado e por consequência, a necessidade de racionalização dos gastos públicos, a educação foi analisada por meio de suas etapas tendo como parâmetro o retorno social que cada segmento pode proporcionar: “Como em outras partes do mundo, a pesquisa no Brasil mostra que o retorno social do investimento em educação primária (36%) é consideravelmente maior que o investimento quer na educação secundária (5%) quer na superior (21%)” (BANCO MUNDIAL, 1995, citado por TOMMASI, 2003, p.197).

Diante de uma economia com rumos incertos e um modelo de desenvolvimento, que demanda um profissional flexível, com facilidade e possibilidade de adquirir novas competências e habilidades, seria bastante difícil ao Estado prever para longo prazo os rumos a seres dados à educação superior, cabendo então à iniciativa privada, por sua maior agilidade, a articulação como o mercado a fim de desenvolver esse segmento.

De acordo com a lógica do Banco Mundial, não há uma visão sistêmica da educação, na qual a melhoria da qualidade da educação superior possibilita a formação de melhores profissionais para atendimento da educação básica. Na realidade, a diferença entre duas concepções de qualidades, a educação básica como suporte do alívio da pobreza e a educação superior, como produtora de pesquisa e formação de profissionais de alta *performance* colocam-nas numa condição de incompatibilidade:

Não resta dúvida que é correto investir pesadamente na educação básica. O problema reside no fato de que essa prioridade deve acontecer, segundo a visão bancomundialista, em boa parte, às custas da educação superior. Como suporte dessa política está outro conceito que apresenta graves conseqüências às sociedades de nossos países: a idéia de que a pesquisa é coisa para os ricos, que já teriam os recursos materiais e humanos instalados para desenvolvê-la. Aos pobres cumpriria a tarefa de ampliar mais qualificadamente a massa de consumidores. (SOBRINHO, 2001, p.63)

Há que se fazer então a distinção entre a educação superior mantida pelo poder público e a educação superior ofertada pela iniciativa privada. Se a primeira não é estimulada pelo seu baixo retorno social e alto custo aos cofres públicos, a segunda é incentivada pelo retorno na produção de pesquisa e formação de profissionais capacitados (ao menos, àqueles que se mostrem capacitados a pagar por isto),

É possível compreender, portanto, porque em um curto espaço de tempo tendo como referência a Conferência Mundial de Educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem em 1990, na Tailândia, ápice da apologia à educação básica como prioridade, o Banco Mundial divulgou o documento *O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência* (1995), no qual se postula a necessidade de investimento na educação superior pela potencialidade de produzir quadros profissionais para o setor público e privado que possibilitem o andamento das reformas para o retorno do crescimento econômico e desenvolvimento social. O documento também afirma que a educação superior contribui para o crescimento econômico, elemento essencial para alívio da pobreza, mas tudo isto, a longo prazo. (BANCO MUNDIAL, 1995).

Há também uma preocupação do Banco com a perda de qualidade devido ao ingresso crescente de estudantes mais pobres. A perda também se dá pela insuficiência de recursos, o que promove a abertura para o financiamento, pagamento de mensalidades e bolsas aos alunos em piores condições.

Para atender a uma quantidade crescente de estudantes e com a qualidade devida, sugeriu-se que o governo criasse programas de acreditação e avaliação para o controle de qualidade das instituições públicas e privadas, de modo a permitir à população pleno acesso às informações sobre custo do curso, mercado de trabalho e qualidade do ensino, ainda que o governo possa contratar empresas para esse fim, com o objetivo de reduzir os custos.

O Banco enfatiza que uma autoavaliação dos objetivos e desempenho da instituição esteja associada a mecanismos da avaliação externa sob controle do governo e que tais mecanismos serão apoiados pelos financiamentos do Banco Mundial.

O documento já mencionado Educação Superior em países em desenvolvimento: perigos e promessas (2000) acentua a necessidade de avaliações externas, e quando possível, realizadas por agências internacionais, embora tal documento, segundo Sguissardi, o mesmo, em forma de *mea culpa* e não altera os aspectos essenciais e ações tradicionais como no trecho a seguir:

Desde os anos 80 muitos governos nacionais e organismos financiadores internacionais têm atribuído à educação superior um nível de prioridade relativamente baixo. As análises econômicas, de olhar estreito e, em nossa opinião, equivocado, têm contribuído para formar a opinião de que o investimento público em universidades e em instituições de educação superior se traduziria em ganhos insignificantes em comparação com os ganhos do investimento em escolas primárias e secundárias; assim como de que a educação superior aumenta exageradamente a desigualdade de ganhos [...] o Grupo de Estudo está coeso na convicção de que a urgente tomada de medidas para expandir a quantidade e melhorar a qualidade da educação superior nos países em desenvolvimento, deveria constituir-se em máxima prioridade nas atividades de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL citado por SGUISSARDI, 2009, p.69-70)

Ao Estado, sob esta lógica, cabe promover a acreditação, fiscalização e avaliação das instituições privadas e do sistema público (BORGES, 2010, p.370). O estabelecimento de um sistema de avaliação teria como decorrente a promoção da competitividade entre as instituições.

Partindo-se da análise dos documentos voltados à educação percebe-se que as assimetrias de prioridade entre educação básica e educação superior se fazem de acordo com a concepção economicista da qual o Banco Mundial é defensor. Nesse sentido, a educação superior ganha terreno nas propostas do Banco na medida em que suas pesquisas demonstram as vantagens em se produzir tecnologia e conhecimentos possíveis de serem utilizados para alavancar o crescimento econômico, o que na visão do Banco resultaria em retorno social. Além disso, a educação superior privada como uma mercadoria possível de ser ofertada por instituições flexibilizadas, antenadas às necessidades do mercado, o que não condiz, à natureza da instituição mantida pelo Estado, conforme explica Sguissardi (2009) quando analisa o documento *The financing and management of higher*

education: a status report on worldwide reforms, publicado em 1998 pelo Banco Mundial.

Como produto possivelmente comercializável, há que se criar um sistema que o avalie e o certifique sobre sua validade e para tanto, o Estado ainda mantém a primazia local, malgrado o permanente aconselhamento sobre a acreditação por meio de agências especializadas internacionais.

A afirmação da educação como produto comercializável como qualquer outro bem é uma proposta também defendida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que incluiu no GATS, a educação como um bem comercializável e sem barreiras internacionais o que fragiliza (ainda mais) a atuação do Estado, segundo Siqueira

Quanto ao setor público, quanto mais terceiriza atividades (por exemplo, alimentação, treinamento de professores, avaliação etc.), vende serviços (cursos e tratamentos pagos, desenvolvimento de pesquisas remuneradas ou que beneficiem empresas), faz marketing comercial para atrair interessados, torna-se extremamente vulnerável à regulamentação da educação como um serviço comercial via OMC/GATS, saindo do frágil escudo do 'exercício da autoridade governamental', pois passa a oferecer educação em base comercial e em competição com outros provedores.(SIQUEIRA, 2004, p.155)

A OMC propõe que os processos de validação, certificação e reconhecimento de cursos saiam da esfera nacional e passem por um reconhecimento internacional, a multilateralidade do acordo permitiria que uma agência fosse responsável pelo processo de unificação das regras e por mais incoerente que possa parecer, a organização responsável pelo processo na esfera europeia tem sido o Conselho de Reitores das Universidades Europeias (CRUE) e via Declaração de Bolonha²⁰, a UNESCO.

2.4 A UNESCO

A UNESCO é uma agência especializada ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), responsável pelo apoio técnico para atividades ligadas à educação, ciência e cultura dos seus 195 países membros. Fazem parte ainda nove Estados

²⁰ A Declaração de Bolonha (1999) é um acordo entre mais de 40 países que pretende o estabelecimento do EEES (Espaço Europeu de Ensino Superior) até 2010. Os objetivos são: a promoção do sistema de ensino superior Europeu, inclusive em nível mundial; a busca de uma harmonização entre os sistemas universitários, que facilitaria o reconhecimento de títulos de formação superior entre os países.

Associados, dois observadores permanentes e dez organizações intergovernamentais.

Compõem sua estrutura organizacional três partes básicas conforme a Constituição que lhe dá amparo, a Conferência Geral, Conselho Executivo e Secretariado.

A Conferência Geral é composta pelos representantes dos países membros e reúne-se a cada dois anos e aos membros associados juntam-se organizações não governamentais, intergovernamentais e observadores de estados não membros.

A estrutura da Conferência Geral é composta pelo presidente, plenário, comitês, comissões e secretariado. Cada país tem direito a um voto, independente do seu tamanho ou contribuição financeira. A sua função é determinar as políticas e metas da Organização, sendo responsável também pela eleição do Conselho Executivo²¹ e a cada quatro anos, do Diretor Geral.

O Conselho Executivo assegura a gestão da UNESCO no tocante à análise do programa de trabalho da Conferência Geral, bem como as propostas orçamentárias para executá-los. Também é de sua competência preparar a agenda das reuniões da Conferência, fazer recomendações sobre a admissão de novos Estados que não são membros da Organização das Nações Unidas e convocar sessões extraordinárias da Conferência Geral.

É incumbência adicional da Conselho convocar conferências internacionais sobre a educação, a ciência e a cultura ou a disseminação do conhecimento, de acordo com as normas aprovadas pela Conferência Geral. É composto por 58 países membros e reúne-se a cada dois anos. A estrutura operacional do Conselho Executivo é composta por um Presidente, Bureau, Plenário, Comissões, Comitês e Secretariado.

O Secretariado é composto por um Diretor Geral e uma equipe de membros apoiados por um Setor de Programas, Setor de Suporte e Central de Serviços. Sua principal função é prestar assessoria ao Conselho Executivo. (UNESCO, 2014).

Compõem, ainda, a estrutura da UNESCO as 199 Comissões Nacionais instituídas por seus respectivos países com o objetivo de operar, em caráter permanente, a fim de associar os seus órgãos governamentais e não-

²¹ Mais adiante será descrito as disputas em torno do controle do poder do Conselho Executivo ao longo da trajetória da Organização.

governamentais em educação, ciências, cultura e comunicação ao trabalho da Organização e aos Escritórios regionais.

Através de seus escritórios, a UNESCO desenvolve estratégias, programas e atividades em consulta com as autoridades nacionais e outros parceiros. UNESCO também opera com uma série de Institutos e centros²²

Os propósitos da UNESCO dentro de sua área de atividades são:

- Desenvolver e manter a compreensão e valorização da vida e da cultura, as artes, as humanidades e as ciências dos povos do mundo comum, como base para a organização internacional eficaz e paz mundial;
- Assegurar a sua contribuição para a estabilidade econômica, a segurança política, e bem estar dos povos do mundo. (UNESCO, 1945, tradução nossa). Para atingir estes fins a Organização deve:
- Facilitar a consulta entre os líderes na vida educacional e cultural de todos os países amantes da paz;
- Auxiliar o livre fluxo de idéias e informações entre os povos do mundo por meio de escolas, universidades e outras instituições de ensino e pesquisa, bibliotecas, publicações e da imprensa, do rádio e do cinema, conferências internacionais e o intercâmbio de estudantes, professores e todos os outros representantes da vida educacional e vida cultural , com especial atenção para a troca de informações sobre os principais desenvolvimentos educacionais e culturais, incluindo avanços no campo do conhecimento científico;
- Promover o crescimento, dentro de cada país e nas suas relações com outros países, de programas educacionais e culturais que dêem apoio à paz;
- Realizar e incentivar pesquisas e estudos sobre problemas educacionais e culturais relacionadas com a manutenção da paz e a promoção do bem-estar humano. (UNESCO, 1945, tradução nossa) .

A partir dos anos 70, a UNESCO buscou solidificar sua participação e ampliar seu raio de ação a partir de escritórios regionais que buscavam acompanhar

²² Instituto Internacional de Planejamento da Educação (Paris e Buenos Aires), Escritório Internacional da Educação da UNESCO (Genebra), Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao longo da Vida (Hamburgo), Instituto internacional da UNESCO para utilização das tecnologias na Educação (Moscou), Instituto Internacional para o Fortalecimento das Capacidades na África (Addis Abeba), Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e Caribe (Caracas), Centro Internacional da UNESCO para o Ensino e Formação Técnica e Profissional (Bonn), Instituto UNESCO-IHE para a Educação relativa à Água (Delft, Holanda), Centro internacional de Física Teórica (Trieste, Itália), Instituto da Estatística da UNESCO (Montreal, Canadá).

e desenvolver as atividades de sua abrangência de forma mais presente e consistente. Na esteira de criação dos escritórios regionais, vários centros e institutos são criados com foco específico nas áreas.

Os antecedentes históricos de criação da UNESCO remetem aos anos 20, quando a antiga Liga das Nações preocupou-se com a cooperação intelectual e criou uma comissão para tratar dessa questão originando a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual em 1922. Em assembléia da Liga das Nações foi sugerido que fosse criada uma agência executora, sendo fundado o Instituto Internacional para Cooperação Intelectual (IICI) em 1925. Durante a Segunda Guerra Mundial foi fechado, reaberto em 1945 e, em seguida fechado, definitivamente, em 1946, mas suas atividades deram realce à importância de estudos sobre cooperação intelectual, na qual a educação estava contida.

Durante o conflito, mais precisamente em 1942, em Londres, os 18 países participantes da Conferência dos Ministros Aliados da Educação reuniram-se com intuito de elaborar estratégias para reconstrução de seus sistemas de educação no término do conflito, mas já em 1943, a União Soviética alertou para a necessidade de criação de uma organização internacional que abrangesse dentre outros China, Estados Unidos, a Inglaterra e a própria União Soviética.

Havia um motivo razoável para que a educação tomasse uma posição central nos objetivos da organização. Face aos prejuízos humanos e materiais que a guerra acarretara, a reconstrução dos sistemas educacionais parecia o fio condutor da recuperação da estabilidade dos países envolvidos, mas logicamente sob a ótica liberal que previa a estabilidade e a paz mundial como cenário adequado para circulação das pessoas e mercadorias. Nesse contexto, a educação e cultura adquire um sentido mais amplo. Pois, incorporam, além do sentido de defesa da democracia liberal, a total oposição ao totalitarismo que avançava sobre as fronteiras mundiais, as quais vendo-se ameaçadas deveriam ser protegidas por um organismo que se definisse supranacional.

Tal proposta ancorava-se nos limites do resguardo à independência, diversidade cultural e educacional dos países partícipes representados pela Conferência dos Ministros Aliados da Educação (embora encontrasse dificuldades de acomodação dos nacionalismos europeus britânico e, sobretudo, francês) e norte-americano, na disputa pelo espaço no mundo e na cooperação intelectual vista como assunto de Estado e necessária na reconstrução da nova ordem capitalista

mundial, mas também os organismos privados, semi-oficiais e não governamentais da Inglaterra e dos Estados Unidos. As expectativas em relação à UNESCO são, portanto, diversas (GUIMARÃES, 1999).

No decorrer do ano de 1945, após uma conferência das Nações Unidas em São Francisco, Estados Unidos, e seguindo as propostas da China e países latino americanos, ficou acertada a convocação de uma conferência para elaborar um estatuto de uma organização de cooperação intelectual com agências especializadas para o campo da educação e cultura. Após a derrota das tropas nazistas, a França buscou garantir seu espaço de grande potência e apresentou sua proposta de utilização do francês ao lado do inglês, a inclusão do seu nome do rol dos países criadores da nova organização. De fato, a França buscava atenuar a influência da Inglaterra e Estados Unidos sobretudo, porque, em sua proposta buscava recuperar a autonomia que a antiga IICI possuía em relação aos Estados Membros, já que seus participantes eram intelectuais de renome e não necessariamente representantes oficiais dos Estados. Não atendida suas reivindicações, a França teve, como “prêmio de consolação”, a sua aprovação como sede da Organização.

Em 16 de novembro de 1945, em concordância com as propostas da Conferência de São Francisco, 37 países assinaram a constituição da UNESCO, 41 deles o Ato Final e 39 países o Instrumento para estabelecimento de Comissões Preparatórias para agenda e a programação da primeira conferência. Ressalte-se que o campo da ciência (*science*) não estava contemplado na sigla original proposta por entenderem que a ciência estava contida no campo da educação, mas os fatos ocorridos durante a Segunda Grande Guerra, em destaque a explosão da bomba atômica, pôs em discussão a utilização indiscriminada da ciência como instrumento de poder e a necessidade de ações específicas nesse campo.

Aprovada a redação da Constituição da UNESCO, ficou estabelecido pelas partes que os objetivos do organismo deveriam ter como fim último a contribuição para a manutenção da paz e da segurança por meio de ações que pudessem

a)favorecer compreensão mútua das nações: (...) emprestando seu concurso aos órgãos de informação das massas e, visando a ‘facilitar a livre circulação das idéias pela palavra e pela imagem’; b) ‘imprimir um impulso vigoroso à educação popular e à difusão da cultura’, através da ‘cooperação entre as nações, sugerindo métodos de educação para preparar as crianças do mundo inteiro para as responsabilidades do

homem livre'; c) 'ajudar a manutenção, o avanço e a difusão do saber (...) facilitando (...) o acesso de todos os povos ao que cada um deles publica' (UNESCO, 1945, tradução nossa).

Um fato *sui generis* que exemplifica as contradições que rodeavam a elaboração do ato Constitutivo foi o pronunciamento do primeiro diretor-geral Julian Huxley que apresentou

sua proposta de elaboração de uma filosofia universal, de um sistema coerente de princípios explicativos dos objetivos e fins da existência humana, passível de orientar as ações da UNESCO. Na perspectiva dessa filosofia, essas ações devem contribuir para a construção de um mundo único, assim como para a realização, em sua amplitude, das possibilidades humanas. A proposta, evidentemente, não foi aprovada pela Conferência Geral, que decidiu publicá-la como expressão pessoal do autor. (GUIMARÃES, 1999, p.18)

Este quadro de razões mostra a complexidade da articulação entre a força hegemônica dos países economicamente mais desenvolvidos que buscavam garantir sua herança cultural e o discurso supranacional que muitos de seus participantes buscavam defender.

Diante das contradições que circulavam em torno da constituição da UNESCO, o chefe da delegação iugoslava chegou a criticá-la porque no seu ponto de vista havia uma

falta de realidade, bem como a inaplicabilidade, das ações propostas pela comissão preparatória, concluindo por apontar o caráter excludente da filosofia da UNESCO. Pois ela rejeita inteiramente, por exemplo, toda filosofia materialista e põe em dúvida o caráter científico do materialismo dialético. (BEKRI citado por GUIMARÃES, 1999, p.33)

Entre 19 de novembro e 10 de dezembro de 1946 em Paris, foi realizada a primeira Conferência Geral da UNESCO na qual foi ratificada sua Constituição. (UNESCO, 1987)²³, fazendo parte dessa reunião as delegações dos países juntamente com membros de organização internacionais²⁴.

²³ Antes da primeira conferência, foram criadas comissões nacionais sendo o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura do Brasil, a primeira comissão em 1946.

²⁴ As organizações internacionais eram a International Labor Organisation, League of Nations (Secretariat), League of Nations Committee on Intellectual Co-operation, International Institute of Intellectual Co-operation, Pan-american Union, Preparatory Commission of the United Nations, United Nations Relief and Rehabilitation Administration, International Bureau of Education

A composição da UNESCO, bem como o equilíbrio de forças passaram por momentos de transição no decorrer dos anos devido a divergências político-ideológicas, mas também por razões econômicas. A entrada da União Soviética trouxe consigo novos membros do Leste Europeu com a Ucrânia, Bielorrússia, Hungria, Polônia, Tchecoslováquia, Romênia e Bulgária. Japão e Alemanha ingressaram em 1951. Os países africanos, que haviam conseguido sua independência nos anos 60, e países do Oriente Médio. A África do Sul não se integrou entre 1957 a 1994 por acreditar que muitos dos escritos da organização estavam em desacordo com a política racial do país. A Espanha foi aceita em 1953. Os Estados Unidos ficaram ausentes entre 1985 a 2003. O Reino Unido e a Irlanda do Norte estiveram ausentes entre 1986 até 1997.

Essas novas composições, entradas e saídas, juntamente com os fatos que delineavam a polarização do mundo por conta da Guerra Fria, desafiaram a UNESCO a aumentar suas ações, bem como estender a amplitude de abrangência delas, pois não se tratava apenas de preservar a paz do mundo ocidental, mas de abranger os interesses dos países não ocidentais alinhados e não-alinhados.

Na Conferência Geral de 1968, o número de assentos do Conselho Executivo foi aumentado em 34 cadeiras a fim de contemplar com maior representatividade aos países membros em número crescente, no entanto, em 1972, a Suécia apresenta uma proposta de mudança na forma de escolha dos conselheiros, que até aquele momento eram escolhidos pelo Conselho Geral de forma direta. Pela proposta apresentada, a Conferência Geral elegeria os Estados Membros que por sua vez escolheriam seus representantes.

Essa estratégia tem relação com o equilíbrio de forças políticas e manutenção do controle por parte dos países ricos, face às recorrentes contestações e reivindicações sobre a tomada de posição da UNESCO diante dos eventos que vão envolvendo seus membros com menos influência.

A questão do Conselho Executivo deixou exposta a fragilidade da UNESCO em manter a autonomia em relação a situações que envolvem os interesses das grandes potências. Nem sempre, porém, estas se utilizaram de sutilezas burocráticas para cercear a autonomia daquela. A incursão direta na estabilidade orçamentária da Organização foi uma manobra utilizada pelos Estados Unidos quando deixou de pagar sua contribuição no biênio 1975-1976, momento em que a UNESCO condenara oficialmente Israel quanto à sua relação com os países árabes

e Palestina e, em 1984, quando deixaram a UNESCO por não concordar com o discurso sobre racismo e por acreditar que esta se desviou dos seus objetivos estabelecidos na Constituição de 1946 conforme assevera Guimarães (1999) afetando, portanto, a capacidade de implementação dos seus vários projetos mundiais.

De outra forma, nos anos 60, a UNESCO conseguiu elevar seu orçamento motivado pelo acordo com o Banco Mundial para projetos educativos ao qual a organização prestou assessoria.

Eventos desta natureza deixaram evidente, não apenas a instabilidade financeira, mas também o estreito controle que os países mais ricos mantêm sobre as atividades desenvolvidas e a reorientação que os projetos podem tomar a partir dos interesses dos parceiros financiadores, como no caso do Banco Mundial. Segundo Deutsch citado por Guimarães (1999, p.58)

até agora, o principal problema de cada organismo internacional destinado à manutenção da paz e da segurança tem sido sua fragilidade e não sua força. Em cada caso, o organismo se mostrou fraco exatamente porque a maioria de seus membros temia sua força e também receava a possibilidade de essa organização internacional ou federal transformar-se em mero instrumento do exercício de poder e da hegemonia de um ou de alguns de seus membros mais poderosos de certa forma, da mesma maneira como uma *holding* quase sempre serve de instrumento para ampliar e multiplicar o poder de uma minoria bem organizada de acionistas contra os demais. No caso de organismos internacionais que pretendem que todos os países deles façam parte, as diferenças entre os membros tendem a ser enormes, o mesmo ocorrendo com seus receios recíprocos.

No tocante à educação superior, foram criados o Centro Europeu para a Educação superior²⁵ em Bucareste, Romênia (1973) e o Centro Regional para Educação Superior na América Latina e Caribe²⁶ em Caracas, Venezuela (1978).

Nos anos 90, o campo econômico passou por um processo de reconfiguração amadurecendo por sua vez o modelo neoliberal que traz em sua esteira a minimização da participação do Estado naqueles setores que outrora poderiam ser considerados como essencialmente de interesse público, como, por exemplo, a saúde, o saneamento básico, a habitação e a educação.

²⁵ European Centre of Higher Education (CEPES)

²⁶ Regional Center for Higher Education in Latin America and the Caribbean (CRESALC) atualmente denominada Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

2.4.1 Educação superior: um direito público(?)

A educação superior, esquecida no discurso da educação redentora da qual se valem as organizações internacionais, é retomada na metade da década de 90 como fator estrategicamente importante no desenvolvimento econômico. Engendra-se a lógica do mercado globalizado e altamente competitivo, os países que não conseguirem desenvolver projetos para ampliação e qualificação da educação superior não conseguirão atingir níveis econômicos e sociais equiparáveis aos países mais desenvolvidos²⁷.

Diante desse quadro, a UNESCO coloca em pauta na Conferência Geral de 1993 e elabora uma série de encontros regionais a fim de discutir os rumos da educação superior e a posição a ser tomada pela Organização diante dos desafios dos países membros.

Como resultado da 27ª Conferência Geral em 1993 é lançado o documento *Política de Mudança e Desenvolvimento do Ensino Superior*²⁸ no qual se delinea os princípios, perspectivas, limitações e possibilidades da educação superior nas décadas vindouras colocando como essencial o desenvolvimento humano sustentável, um conceito que articula crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, uma cultura da paz baseada na democracia, tolerância e respeito mútuo (UNESCO, 1999, p.23).

Para tanto, o documento expõe três elementos-chave para consolidação desse desenvolvimento humano sustentável: relevância, qualidade e internacionalização.

O documento explica que relevância pode ser interpretada como o papel e o espaço da Educação superior na sociedade, garantindo a efetivo cumprimento de sua missão e objetivos, programas e conteúdos, mas também, realçando responsabilidade pela prestação de contas, o que garantiria a liberdade acadêmica e a autonomia institucional, outros pontos bastante enfatizados pelo documento (UNESCO, 1999).

Já a qualidade, assim como a relevância, exhibe um conceito multidimensional envolvendo todas as principais funções e atividades do ensino superior. Quanto à internacionalização, esta, nos termos do documento, vai além do

²⁷ Essa afirmação é feita pelo Banco Mundial.

²⁸ Publicado em 1995.

mero intercâmbio ou abertura do mercado educacional, pois, sugere a cooperação entre as partes para solidificação de conhecimentos ligados às tendências do comércio global e entendimento intercultural.

Com relação à educação ofertada, mesmo alertando que a formação deva estar atrelada ao desenvolvimento humano sustentável, esta não prescinde da necessidade de “aumentar suas habilidades para adaptar-se às mudanças da economia” (UNESCO, 1999 p.46) o que indica a necessária interação entre as instituições e o setor produtivo.

Um ponto que deve ser discutido é a relação entre poder público e financiamento da educação. O documento nesse sentido é ambíguo, pois chama atenção para necessidade de se medir os impactos (negativos) de cobranças de mensalidades em instituições públicas por se tratar de um impeditivo do acesso dos estudantes menos favorecidos, ao mesmo tempo que propõe a cessão para a iniciativa privada de parte da responsabilidade pela ampliação da oferta e ainda condena aqueles que veem na educação um gasto ao invés de investimento necessário a longo prazo, com resultados a longo prazo, portanto

O incentivo para a procura de fundos alternativos faz parte da ‘paisagem política’ atual do ensino superior. Como consequência, há muita pressão para que haja uma modificação na distribuição das responsabilidades de custeio através da introdução e/ou aumento das mensalidades escolares e de custos relacionados aos estudos e através de promoção de diversas atividades que possam gerar renda, tais como contratos de pesquisa, serviços acadêmicos e culturais e cursos de curta duração. A busca de fontes alternativas é maior nos países em desenvolvimento (UNESCO, 1999, p 38-39)

Outro ponto de bastante destaque no documento é o princípio da liberdade acadêmica e autonomia institucional, considerados “condições perenes” (UNESCO, 1999, p. 37). O texto coloca tais princípios como imperativos na preservação das instituições de ensino como locais de livre pensamento, de funções criativas, críticas e reflexivas para a sociedade, no entanto deixa escapar que a autonomia de qual se trata é a estatutária já que, em contrapartida, quando se consegue essa autonomia porém “ao mesmo tempo, todo meio ambiente socioeconômico está compelindo as instituições de ensino superior a construir seus liames e parcerias com o Estado e outros setores da sociedade e a aceitar que tem de prestar contas à sociedade” (UNESCO, 1999, p.57) ainda que não fique bem claro que contas são essas.

Com relação à avaliação, apesar da apologia à autonomia institucional, esta não elide a necessidade de um acompanhamento da qualidade da educação ofertada, já que

governantes, políticos, setor econômico e o público estão insistindo na avaliação em geral, na avaliação da qualidade e pedindo a responsabilidade de todos nas instituições públicas, incluindo aí os estabelecimentos de ensino superior (UNESCO, 1999, p.68-69).

Para tanto, é considerado imprescindível que haja meios de se avaliar por uma série de razões interpostas, como dar subsídios para o uso racional de recursos financeiros, já que as mesmas tornaram-se cada vez mais escassos, certificar a qualidade dos docentes e programas ofertados e nesse caso fazer com que eles próprios se envolvam no processo de avaliação que pode tomar a forma de auto-avaliação, avaliação feitas por colegas, avaliação externa, sem no entanto, perder o enfoque da avaliação como instrumento para busca de melhorias e não de punições ou retaliações (UNESCO, 1999).

A Conferência Geral de 1993 e marcou a preocupação da UNESCO com a educação superior entendida como instrumento de produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, de como instrumento de desenvolvimento econômico sem, no entanto, perder de vista a dimensão social, o meio ambiente, a preservação dos bens culturais regionais e locais. Enfatizou-se que a educação superior deve ser alcançada por mérito (não se trata porém, da meritocracia) em oposição ao ingresso por distinções de raça, cor, sexo ou classe social .

O Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI intitulado *Educação: um tesouro a descobrir* (1996) e conhecido pelo nome de seu organizador, Jacques Delors, tinha uma posição diferente.

A educação superior é reconhecida por sua capacidade de inserção no mundo em transformação pelas novas tecnologias. O estudante que consegue se adaptar a essas mudanças tem maiores possibilidades num contexto de grande competitividade.

Face à dificuldade de manutenção das universidades pelo poder público, as parcerias com o setor econômico privado devem ser estimuladas, até porque este também pode ser beneficiado

O setor econômico tem necessidade, também ele, de estabelecer parcerias de pesquisa com as universidades, tanto no mundo desenvolvido como no mundo em desenvolvimento, para estudar os problemas de desenvolvimento nas diferentes regiões. Os doadores internacionais podem dar um novo impulso a todas estas parcerias.(UNESCO, 1996, p.146)

Devido aos altos custos e complexidade, a pesquisa, um bem altamente valorizado, deve contar com parcerias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento a fim de acelerar o processo de inovação tecnológica

A geminação de instituições de pesquisa de países industrializados com instituições homólogas de países em desenvolvimento é proveitosa para ambas as partes, pois é urgente alcançar uma melhor compreensão dos problemas de desenvolvimento para resolver os problemas da aldeia global.(UNESCO, 1996, p.146)

Mesmo chamando a atenção para o compromisso com a sociedade, percebe-se um vínculo muito maior com o setor produtivo da sociedade.

Dando andamento à discussão sobre a educação superior, foram realizadas conferências regionais a título de elaborar uma agenda a ser discutida num evento maior, a ser realizado em 1998, a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (CMES). Foram realizadas previamente cinco conferências, em Havana (1996), Dakar (1997), Tóquio (1997), Palermo (1997) e Beirute (1998). As conferências foram estendidas pelo mundo, a fim de proporcionar um pluralismo de idéias, captar as variadas opiniões e questionamentos sobre a educação superior.

Resultante desses encontros, a CMES foi aberta em 1998 e contou com a participação de uma ampla gama de atores, representantes dos Estados Membros, reitores, organizações não governamentais e intergovernamentais, estudantes, representantes de sindicatos. Resultantes da Conferência são os documentos *Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: Visão e Ação* e o *Marco de Ação Prioritária para Mudança e Desenvolvimento da Educação Superior*.

O que chama a atenção nesta análise é a repetição, *grosso modo*, dos pontos supracitados no documento *Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior* (1995) o que leva a crer que as conferências regionais pouco ampliaram o teor da discussão. Quando muito, referendaram os princípios elaborados na Conferência Geral de 1993.

O texto de abertura da Declaração reafirma a necessidade da educação superior de contribuir com a igualdade e a solidariedade, utilizando os seus

resultados como meios de transformação e mudança da sociedade com base no rigor científico e na qualidade de suas investigações.

Percebe-se que os termos *mudanças e transformação* dizem respeito aos sistemas de educação e não, propriamente, à realidade na qual estes estão inseridos. Melhor dizendo, a qualidade atingida pelo rigor científico implica em mudanças e transformações que possibilitam aos estudantes, considerados como personagens centrais das ações das instituições, adaptarem-se aos requisitos da nova sociedade que se delineava no novo século, a qual o documento chamou de sociedade do conhecimento:

Subrayando que los sistemas de educación superior deberían: aumentar su capacidad para vivir em médio da la incertidumbre, para transformar-se y provocar el cambio, para atender las necesidades sociales y fomentar la solidaridad y la igualdad, preservar y ejercer El rigor y la originalidad científicos com espíritu imparcial por ser um requisito prévio decisivo para alcanzar y mantener un nivel indispensable de calidad, y colocar a los estudiantes em el primer plano de sus preocupaciones em la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida a fin de que se **puedan integrar plenamente em la sociedad mundial del conocimiento** del siglo que viene (UNESCO, 1998, p. 5, grifo nosso)

O documento elidiu a questão da crise gerada pela implementação de um modelo neoliberal que resultou em significativas perdas de direitos sociais em escala global, o problema posto não está na transformação da sociedade, mas na busca de soluções para melhor adaptação aos requisitos da *nova* sociedade que se vislumbrava - a sociedade do conhecimento.

Logicamente que para uma sociedade na qual o conhecimento torna-se a base de sua sustentação, é necessário formular políticas educacionais que promovam uma educação ao longo de toda a vida. Além disso, conforme explica Santos citado por Borges

a popularidade com que circulan hoje [...] os conceptos de 'sociedade de conocimiento' e de 'economía basada no conocimiento' é reveladora da pressão que tem sido exercida sobre a universidade para produzir o conhecimento necessário ao desenvolvimento tecnológico que torne possível os ganhos de produtividade e de competitividade das empresas. A pressão é tão forte que vai muito para além das áreas de extensão, já que procura definir, à imagem dos seus interesses, o que conta como pesquisa relevante, o modo como deve ser conduzida e apropriada. (SANTOS citado por BORGES, 2010. p.230).

Como missão e função da educação superior, o documento enfatizou a necessidade das instituições de contribuírem para o desenvolvimento sustentável e

para a melhoria do conjunto da sociedade a partir da formação de estudantes altamente qualificados, que pudessem participar ativamente da sociedade.

Era preciso, também, que a educação superior contribuísse para a compreensão, interpretação, preservação, reforço, fomento e difusão das culturas nacionais, regionais, internacionais e históricas. Isto denotou sua preocupação não apenas com a dimensão educativa, mas também com a preservação do patrimônio e valores culturais pela qual também é responsável.

A igualdade de acesso à educação superior, segundo o documento é entendida como a ascensão ao nível superior baseada no mérito adquirido pela devida articulação entre todos os níveis da educação. Nesse sentido, o texto parece enfatizar a distinção entre meritocracia e mérito, termo este que é retomado desde o documento *Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior* (1995): o acesso por mérito significa não se utilizar de outras formas de acesso (com a raça, cor, gênero ou classe) que não sejam a comprovação de conhecimento adquirido.

Com relação à relevância da educação superior, o documento assevera o compromisso social dos estudantes na erradicação da pobreza, intolerância, violência, analfabetismo, fome e deterioração do meio ambiente por meio de uma formação interdisciplinar e transdisciplinar, levando-se em conta que não se pode perder de vista a formação para o mundo do trabalho e os necessários vínculos através da participação de seus representantes nos órgãos reitores das instituições e a combinação entre estudos e trabalho por parte de docentes e alunos.

Essa relação entre mundo do trabalho, sociedade e instituições fica evidente também quando o documento enfatiza a necessidade de outras fontes além do poder público no fomento a pesquisa:

[...] reviste especial importância a el fomento de las capacidades de investigación em los establecimientos de enseñanza superior com funciones de investigación, puesto que quando la educación superior y la investigación se llevan a cabo em um alto nível dentro de la misma institución se logra una potenciación mutua de la calidad. Estas instituciones deberian obtener El apoyo material y financiero necesario de fuentes públicas y privadas (UNESCO, 1998, p.11).

O documento não descarta a prioridade do Estado na manutenção da educação superior, efeito próprio do capitalismo que tem como capacidade a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos, portanto é possível criticar a

intervenção do Estado no mercado em tempos de *superávit*, embora seja imprescindível sua ajuda nos períodos de crise, portanto

La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El estado conserva una función esencial em esa financiación. La financiación pública de la educación superior refleja el apoyo que la sociedad presta a esta ultima y debería seguir reforzando a fim de garantizar. El desarrollo de este tipo de enseñanza, de aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinência. No obstante, **el apoyo público sigue siendo fundamental** para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada (UNESCO, 1998, p.21, grifo do autor)

Com relação à avaliação da educação superior, há um evidente avanço em relação ao proposto no documento *Política de Mudança e Desenvolvimento do Ensino Superior* de 1995. Neste documento, além do trecho sobre avaliação ser sucinto, esta está restrita a uma proposta de melhoria da qualidade dos programas, seus docentes e auxílio da gestão acadêmica. Já na *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: visão e ação*, avaliação é tratada num artigo próprio, como a seguir:

Artículo 11. Evaluación de la calidad:

a) la calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación e becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamentos y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Uma autoevaluación interna y um examen externo realizados com transparencia por expertos independientes, em lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias nacionales independientes , y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional. **Com miras a tener em cuenta la diversidad y evitar la uniformidad, debería prestarse la atención debida as lãs particularidades de los contextos institucionl, nacional y regional.** Los protagonistas deben ser parte integrante Del proceso de evaluación institucional. (UNESCO, 1998, p. 21, grifo do autor).

No documento supracitado a avaliação institucional ganha amplitude porque inclui até mesmo os estudantes, os quais apareciam como avaliadores dos professores e programas, elementos específicos de avaliação de acordo com o documento de *Política de Mudança e Desenvolvimento do Ensino Superior* de 1995.

Chama a atenção, também, a inclusão do trecho “*por expertos independientes, en lo possible especializados em lo internacional*” o que sugere a idéia de uma avaliação com base em parâmetros internacionalmente aceitos, o que

difere do documento de 1995 que sugeria que a UNESCO deveria auxiliar a elaboração de instrumentos de avaliação em nível nacional.

Mais uma vez o documento, ao sugerir normas comparativas de qualidade, difere do seu anterior, que previa uma avaliação que auxiliasse na melhoria da instituição ou no máximo do sistema de ensino.

No documento complementar *Marco de Ação prioritária para a Mudança e Desenvolvimento da Educação Superior* foram apontadas as providências que os Estados (em nível nacional) e a UNESCO (em nível internacional) deveriam tomar para implementação daquilo que havia sido preconizado pela CMES.

Dentro do que cabe ao Estado há uma necessidade por parte deste firmar um marco legislativo, político e financeiro que dê suporte ao desenvolvimento da educação superior. A pesquisa - parte integrante das atribuições das instituições de ensino superior - deve vincular-se à educação superior como fundamental da produção e desenvolvimento do conhecimento.

Quanto à avaliação, o texto enfatiza a necessidade de criação de sistemas de avaliação com dimensões tanto internas quanto externas levando-se em consideração ainda a necessidade de prestação de contas sobre a qualidade da educação ofertada e

como norma, garantizar una alta calidad de las normas internacionales, **tener la obligación de rendir cuentas y de efectuar evaluaciones** tanto internas como externas, respetando la autonomía y la libertad académica, considerando que son inherentes a su funcionamiento, e institucionalizar sistemas, estructuras o mecanismos transparentes específicamente adecuados a ese fin (UNESCO, 1998, p.30, grifo do autor)

O documento deixa evidente a relação entre qualidade que se certifica por meio da prestação de contas e avaliação sistêmica.

Especificamente em relação ao papel da UNESCO no desenvolvimento da educação superior, a instituição se propõe a promover a coordenação de organizações intergovernamentais, supranacionais e não-governamentais, agências e fundações financiadoras de programas existentes no processo de cooperação internacional em educação superior; estabelecer centros de excelência em todas as áreas de conhecimento, sobretudo, naquelas áreas que contribuem na promoção da educação para a paz, na resolução de conflitos, na defesa dos direitos humanos e da ordem democrática (BORGES, 2011).

Dois outros textos merecem análise, pois, são discursos que não necessariamente passaram pela filtragem comumente aplicada aos documentos oficiais. São discursos que, levados pela emotividade do momento, deixam escapar opiniões, julgamentos e críticas e, se não fizeram parte do discurso oficial ao menos foram consentidos pelas instituições a eles vinculados, a não ser que se acredite na afirmação *não representa a opinião da instituição*²⁹. Trata-se do discurso de abertura da CMES elaborado por Lionel Jospin³⁰ e o discurso de Marco Antonio Rodrigues Dias³¹.

No discurso de abertura, Jospin chamou atenção para a necessidade da educação superior adequar-se às necessidades de um mundo em transformação, marcado pela evolução e inovação tecnológica e pelas mudanças do mundo do trabalho. Nesse sentido, Jospin afirmou que “se o ensino superior deve se adaptar ao mercado, eu recuso a concepção segundo a qual ele poderia ser determinado pelo mercado” (JOSPIN, 1998, p.39). No mesmo texto, Jospin reafirmou a primazia do financiamento público com garantia de igualdade de oportunidades asseguradas por boa gestão na qual “avaliação e controle são indispensáveis” (JOSPIN, 1998, p.40).

Dias em seu discurso buscou questionar o imobilismo dos governos frente à crise econômica e criticou a rendição aos princípios do mercado:

Nós testemunhamos diariamente os revolucionários de 68, reformadores hoje, subindo ao poder em muitos países do mundo, em particular na Europa, mas de fato em todos os continentes. Ontem (4 de outubro), por exemplo, Presidente Fernando Cardoso foi reeleito Presidente do Brasil. Em 1968, como um jovem professor exilado, ele tomou parte em marchas e demonstrações no Quartier Latin, em Paris. Que mensagem esta conferência pode dar a estes líderes? (UNESCO, 1998, p. 48).

Em um trecho mais adiante, o mesmo autor mencionou os governantes dos países membros da OCDE por seu imobilismo frente aos desafios à universalização da educação superior a partir de um trecho do documento intitulado redefinindo a educação terciária no qual a organização propõe como meta a ser atingida os 100% dos alunos do ensino secundário. Dias, portanto, provoca:

²⁹ Os referidos texto foram publicados no livro *A UNESCO e o futuro do Ensino Superior : documentos da Conferência Mundial sobre a Educação Superior*, publicação gratuita impressa pela Universidade Federal do Paraná em 1998.

³⁰ Primeiro Ministro da França naquele período.

³¹ Diretor da Divisão de Educação Superior da UNESCO.

Em 1968, estudantes franceses estavam reivindicando, em um de seus cartazes na Sorbonne, 'educação a serviço das pessoas' e estavam dizendo 'não à universidade de classe'. A que ponto os objetivos do acesso universal proposto pela OECD – cujos Estados-membros têm em seus governos um grande número de 'filhos de 68' – preenchem os desejos dos estudantes de 68? (DIAS, 1998, p.51)

Ao que parece, Dias quis deixar claro a ruptura da UNESCO com a política neoliberal que se consolidava em todo o mundo e, cabe o entendimento que a UNESCO, ao elaborar a CMES, buscou distanciar-se dos governos neoliberais e os organismos que os representam.

Em artigo escrito seis anos depois, o autor não demonstrou tanto entusiasmo na defesa da postura independente da UNESCO. Dias³² chamou a atenção para a convergência da UNESCO para o postulado da OCDE e Banco Mundial:

Recentemente, funcionários da UNESCO, com a colaboração de servidores da OCDE e de alguns especialistas internacionais conhecidos por suas posições aparentemente neutras, elaboraram um documento ainda não oficializado pelos órgãos diretores da organização, no qual se omitem referências a instrumentos das Nações Unidas e da própria UNESCO mais favoráveis à concepção que foi sempre defendida pelos Estados-membros da organização, no qual se trata do problema da diversificação de uma maneira parcial muito próxima da visão dos documentos da OCDE e do Banco Mundial. A posição oficial da UNESCO encontra-se segundo pronunciamentos recentes dos responsáveis pelas políticas no campo de ensino superior, na declaração da Conferência Mundial de Paris, realizada em 1998, ratificada em 2003. No entanto, estamos assistindo a um movimento mais para consolidar, no nível de todas as organizações, um pensamento único? (DIAS, 2004, p.912)

Em 2000, a UNESCO em conjunto com o Banco Mundial, publicou o documento *A Educação Superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas*, elaborado por *experts* da educação (chamado Força Tarefa sobre Ensino Superior e Sociedade) contratados pelas duas instituições para apresentar saídas viáveis ao pleito sobre a necessidade de uma investigação mais profunda a respeito da contribuição da educação superior para a retomada do desenvolvimento econômico.

³² Speller (2010, p.17) atenta para a importância de Dias na elaboração da CMES 1998: “A CMES foi realizada a muitas mãos em todo o planeta, mas não custa reconhecer o papel importante de Marco Antonio Rodrigues Dias, então diretor de Educação Superior da UNESCO, na condução de sua organização sob a liderança do diretor-geral da instituição, Federico Mayor.

Essa força tarefa denominada Grupo Especial conta com a participação de 14 estudiosos de vários países. Ao analisar os componentes do Grupo Especial³³ conforme expõe Siqueira (2001) apenas os Estados Unidos possuíam dois membros, o Comitê de Estudos era formado por dois americanos (Kamal Ahmad e David Bloom) e dentre os colaboradores havia vários funcionários de carreira do Banco Mundial³⁴ Dentre os colaboradores que merecem especial agradecimento está “Ismail Serageldin, funcionário de carreira do Banco Mundial, que à época de criação da força tarefa tinha pretensões de ser indicado candidato à sucessão de Federico Mayor, para o posto de diretor geral da UNESCO³⁵ (SIQUEIRA, 2001, p.1).

Nesse documento, até mesmo o conceito de educação superior é convertido em educação terciária Nesse processo de desenvolvimento, a educação superior terciária assume o papel de formar, sobretudo, as competências exigidas pelo setor produtivo-empresarial. As universidades, especificamente, assumem a tarefa de desenvolver a investigação aplicada, cujos resultados possam ser transformados em produtos passíveis de serem explorados pela indústria e outras empresas.

Diferentemente dos anteriores textos da UNESCO que propõem que seja primazia do Estado o financiamento da educação, o documento expõe a impossibilidade do Estado frente à longa crise que avança dos anos 80 aos 90 em atingir um patamar adequado ao pleito da sociedade atual e insiste na necessidade de se procurar novas formas de financiamento com a iniciativa privada conduzindo a um sistema híbrido³⁶, cabendo ao Estado a definição de um marco regulatório:

La educación terciaria no tiene por qué ser financiada únicamente con cargo al erario nacional. En realidad, puede ser suministrada y financiada enteramente por el Estado, o bien, enteramente por el sector privado (incluidas aquí las organizaciones no gubernamentales), o por una combinación de ambos tipos de entidades. Dado que un sistema puramente estatal no está en las mejores condiciones para satisfacer las demandas de excelencia y acceso, y habida cuenta de que un sistema puramente privado no protege adecuadamente el interés de la ciudadanía, debe prestarse seria atención a los sistemas híbridos. (UNESCO-BANCO MUNDIAL, 2000, p.60)

³³ O representante brasileiro foi José Goldemberg, ex-ministro da educação do governo Fernando Collor de Mello

³⁴ Dentre eles Claudio de Moura e Castro, Maris O'Rourke, Jamil Salmi, Simon Shwartzmann.

³⁵ Em nota de rodapé, Siqueira comenta que por força do poderio econômico japonês e o balanço de poder entre os países ricos, Serageldin não conseguiu ser escolhido e sim, Koichiro Matsuura.

³⁶ O documento segue o *estilo* de outros documentos do Banco Mundial nos quais são reproduzidos caixas de textos descrevendo casos exitosos sobre os temas tratados. No caso do financiamento da educação, o documento traz o caso da Universidade de Makerere, Uganda, que conseguiu reerguer-se após um plano de reestruturação que pode contar com formas de financiamento alternativas ao poder público.

Outro ponto privilegiado pelo documento é a competitividade como fator de melhoria da qualidade dos produtos educacionais ofertados pelas instituições, como se estas fossem empresas que competem na busca de ampliação da clientela:

Tradicionalmente ha habido muy poca competencia dentro de los sistemas de educación superior, y el Grupo Especial cree que la intensificación de la competencia entre instituciones semejantes por captar profesores, estudiantes y recursos contribuirá a elevar los estándares, en la medida en que ello tienda a premiar el mérito y el desempeño. (UNESCO-BANCO MUNDIAL, 2000, p.60).

Com relação à avaliação, o documento reserva ao Estado incumbência de manter um sistema de avaliação para mostrar a qualidade acadêmica das instituições, publicando-se os resultados, com a responsabilização daquelas que não obtiverem um desempenho adequado nos resultados avaliativos, no entanto, enfatiza as vantagens do que o documento chama de *acreditação* externa para sobrevalorização das instituições:

Los estándares internacionales de acreditación como son, por ejemplo, los utilizados por los examinadores externos- también permiten mejorar la calidad de la institución, toda vez que ello opera como un foco de irradiación para elevar los estándares internos, y cuando la evaluación es positiva, contribuye a crear un sentimiento de orgullo institucional. En el plano externo, la acreditación internacional proporciona información de mercado que resulta vital para la competencia. El que una universidad esté acreditada internacionalmente puede ser de enorme importancia para atraer a estudiantes, profesores y otros tipos de recursos (UNESCO-BANCO MUNDIAL, 2000, p.77).

Segundo Borges (2011) o documento 'conjunto' nega os aspectos fundamentais trabalhados, tradicionalmente, defendidos pela UNESCO nos documentos relativos a questões de Educação superior, produzidos ou endossados por essa instituição. Sobre o assunto, Siqueira alerta para a quase exclusiva contribuição teórica do Banco Mundial em detrimento de uma considerável produção elaborada pela UNESCO até aquele momento:

Em termos de bases teóricas ou orientação ideológica e de valores, no texto do referido documento 'conjunto' só são feitas referências às publicações do Banco Mundial [...]. Enquanto isso, os documentos da UNESCO – que supostamente seria a outra instituição cancelando a Força Tarefa, 'o exame independente' e o documento resultante – foram solenemente ignorados, inclusive um documento de política do ensino superior, (UNESCO, 1995). (SIQUEIRA, 2001, p.3-4).

Com relação à parceria entre UNESCO e Banco Mundial e seus impactos sobre o conceito de avaliação da educação superior surpreende a clareza com que alguns tópicos foram tratados, como por exemplo, a avaliação externa, com ênfase nos docentes, que trouxe um ganho de qualidade valioso. Além das avaliações externas de organismos de acreditação internacionais, o documento estimula a avaliação feita por pares e mesmo a avaliação do representantes daqueles que são chamados clientes,

[...] por ejemplo, es posible evaluar sistemáticamente a los docentes em que lo si refiere a sus logros pedagógicos o a su capacidad de inculcar destrezas profesionales. La realización de inspecciones periódicas por parte de representantes de los 'clientes' también puede ser muy útil a esse respecto" (BANCO MUNDIAL-UNESCO, 2000, p.75).

Outra particularidade do documento é a potencialidade da avaliação no incremento da concorrência entre instituições, bem como na elevação da auto-estima dos envolvidos. Logicamente que o texto não alerta sobre os efeitos danosos advindos de avaliações negativas, tampouco fazem menção das assimetrias em sistemas escolares dos países pobres:

Los estándares internacionales de acreditación, como son, por ejemplo, los utilizados por examinadores externos también permiten mejorar la calidad de la institución, toda vez que ello opera como um foco de irradiación para elevar los estándares internos, y cuando la evaluación es positiva, contribuye a crear um sentimiento de orgullo institucional. En nel plano externo, la acreditación internacional proporciona información de mercado que resulta vital para la competencia. (BANCO MUNDIAL-UNESCO, 2000, p.77).

Percebe-se que o Grupo Especial inclinou-se para a lógica do Banco Mundial, tendo a UNESCO um papel secundário.

Essa predominância do Banco Mundial pode ser explicada pelo jogo de interesses que movimenta as alianças entre organismos e a investida de grupos interessados economicamente pela educação superior e que não aceitam o rumo a ser tomado à luz das orientações da UNESCO, "também deve ser visto como o acirramento de pressões de grupos que dão suporte ao Banco Mundial (United Nations, 1999) para introduzir mudanças nas instituições da ONU parecendo ser a UNESCO a bola da vez..." (SIQUEIRA, 2001, p.6).

Não se pode acreditar, entretanto, que a UNESCO tenha sido invadida pelas idéias do Banco Mundial sem um mínimo de consenso. A Organização também é afetada pelas disputas internas de poder que ora a aproximam, ora a distanciam (mas não muito) dos interesses do capitalismo. Há uma heterogeneidade de formação e concepção de seus membros e dos países que os mesmos representam.

Tomando-se como exemplo o episódio citado por Siqueira (2001) sobre as investidas de Ismail Serageldin sobre a Direção Geral da UNESCO, nota-se que o candidato preferido pelo Banco Mundial não atingira seu intento. Mas Koichiro Matsuura, além de representar um país economicamente influente, fez parte da OCDE como secretário representante da delegação japonesa no final dos anos 60.

Uma visão panorâmica sobre os documentos elaborados pela UNESCO nos permite averiguar com mais precisão as distorções sofridas no discurso tomando como parâmetro a CMES de 1998.

Nem todos os pontos acertados naquele momento foram suprimidos, mas há uma articulação entre princípios basilares e as “novas propostas” que pontualmente vão sendo inseridas no decorrer dos anos e do jogo político.

O documento final da Conferência Mundial sobre Educação Superior +5 (conhecida como Paris +5) deixou mais claro as intervenções de outras instâncias colaborativas e por conseqüência, a inclusão de algumas proposições não muito claras nos textos anteriores.

De início, o texto é conservador (recorre a princípios já consolidados em outros documentos) em afirmar que a educação é um bem público, que o princípio da equidade social deve fundamentar o acesso com base no mérito, assim permitindo aos países desenvolverem-se economicamente e por conseqüência, atingir níveis sociais mais elevados.

Há porém, um incentivo à “ajuda” externa em países nos quais o governo perdeu a capacidade de financiar integralmente a educação, incluindo exemplos exitosos³⁷ de ajuda do Banco Mundial, sem no entanto, prescindir da função regulatória do Estado (UNESCO, 2003, p.14)

O reconhecimento internacional de diplomas é um item de destaque nesse documento. A UNESCO, diferentemente de outros documentos nos quais o

³⁷ Esse estilo de inserção de exemplos positivos no decorrer do texto é utilizado pelo Banco Mundial, como já mencionado

reconhecimento internacional não é tão enfatizado, dá ênfase na acreditação internacional:

[...] Aqui, há uma mistura complexa de longa experiência e mudança sem precedentes. Através da organização do Fórum Global de Garantia de Qualidade, Acreditação e Reconhecimento de Qualificações do Ensino Superior, a UNESCO entrou no turbilhão de mudanças, onde o debate é feroz e, por vezes, tempestuoso (UNESCO, 2003, p.47, tradução nossa).

A Conferência Paris +5 deixou mais evidente a transposição de valores mercantilistas para o campo da educação e marcou o desgaste da UNESCO, proporcional à valorização da educação superior enquanto produto comercializável - bandeira defendida por organismos multilaterais com respaldo no sistema financeiro e por isso,

Ni la propia Unesco, otrora defensora de los principios acordados en la CMES, pudo escapar al fuerte influjo de los organismos del sistema financiero y comercial de la ONU y sucumbió, en la Reunión de 'París + 5', a sus propuestas, aunque finalmente, y gracias a la firme oposición de la comunidad académica, ellas no hayan prosperado. Como ejemplo vaya lo que escribiera John Daniel, Director General Adjunto de Educación de la Unesco, en el Boletín Educación Hoy de ese organismo, de fines del año 2002: 'La educación se está transformando en un commodity... Esta transformación representa um proceso clave para traer prosperidad a la gente común ofreciéndole una selección más libre y más amplia'. '¿Qué implicancia tiene todo esto para la educación?' se pregunta el Director Daniel y vuelve a preguntarse: 'La transformación del material de aprendizaje en commodities, ¿es una forma de poner la educación al alcance de todos?' y contesta de manera clara y terminante: 'Si, lo es...' (BROVETTO, 2005, p. 24-25).

Além disso, não se pode desprezar os problemas de ordem financeira que atingiram a Organização. A falta de apoio, sobretudo dos países mais ricos³⁸, quase inviabilizou a realização da Conferência. As concessões (danosas) feitas pela UNESCO ao interesse de países e organizações ligados ao capital, se por lado trouxeram um certo um fôlego financeiro à Organização, por outro, prejudicou a imagem da instituição perante seus membros mais progressistas, pois segundo Speller

Mesmo a CMES 1998+5 realizada a meio caminho, em 2003, quase não aconteceu, tendo sido objeto de explícita tentativa de sujeição e direcionamento a interesses mercantilistas de expansão da educação superior, com baixa participação e representatividade, e sua salvação deu-se pela reafirmação da Declaração e Recomendações de 1998 graças, em

³⁸ Os Estados Unidos esteve desligado da UNESCO de 1985 a 2003 e a Grã Bretanha entre 1986 e 1997.

boa medida, à atuação vigilante das delegações latino-americanas. Nessa época, a UNESCO ainda era objeto de boicote participativo-financeiro de delegações importantes como a estadunidense e britânica, que juntamente com outras que as acompanhavam respondiam por mais de 25% de seu orçamento, o que quase paralisou o organismo. (SPELLER, 2010, p.17)

A UNESCO teve uma participação significativa na condução intelectual de políticas públicas para a educação superior em nível mundial, tendo em vista a defesa de alguns princípios inerentes à defesa da responsabilidade estatal para como a organização de um sistema de ensino em nível superior.

A partir dos documentos que expressam mais claramente a posição da Organização com relação à educação superior³⁹ é possível destacar os seguintes princípios;

- A educação superior é um bem público sobre a qual o Estado mantém a prerrogativa de estruturar, organizar e regular, sem precisar manter exclusividade sobre a sustentação financeira;
- As instituições de ensino superior são o *locus* privilegiado na preservação dos bens culturais regionais e locais, mas também de fomento à pesquisa e desenvolvimento econômico;
- As instituições de ensino superior devem manter-se dentro dos princípios de liberdade acadêmica e autonomia institucional;
- A formação dos estudantes devem contemplar a responsabilidade com o entorno social, com a cidadania democrática e com qualificação para um mundo em constante transformação;
- Dentro de princípio da constante transformação do mundo, a educação deve ser um processo ao longo de toda a vida;
- A educação Superior deve ser avaliada pluridimensionalmente, externa e internamente, a partir de padrões internacionais de qualidade associados a avaliações nacionais independentes e reconhecidas internacionalmente;
- A avaliação da Educação superior deve dar apoio às melhorias internas (UNESCO, 1998).

Percebe-se que no decorrer da década de 90, tais proposições passaram por adaptações ao contexto e às forças político-econômicas que deram uma nova roupagem à UNESCO, mais conservadora, porém sendo reconhecida ainda como espaço na defesa da educação superior, diferentemente do proposto por organismos multilaterais declaradamente apoiados pelo capital internacional.

É possível elaborar um quadro, a partir da análise dos documentos ora estudados, que permite comparar as variações em termos de princípios da educação superior e sua avaliação da UNESCO no decorrer dos anos 90-2000:

QUADRO 2: PRINCÍPIOS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - UNESCO:

³⁹ Os documentos Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior-1995 e Declaração Mundial sobre a Educação Superior: visão e ação-1998)

	Política para mudança e desenvolvimento do ensino superior 1995	Relatório Jacques Delors 1996	CMES 1998	A Educação Superior nos países em desenvolvimento: 2000	Paris +5 2003
Princípios da Educação Superior	<p>Relação com a sociedade.</p> <p>Formação ao longo da vida.</p> <p>Elos com o mercado de trabalho.</p> <p>Competitividade.</p> <p>Coesão social</p> <p>Preservação da cultura.</p>	<p>Formação tecnológica, desenvolvimento da pesquisa.</p> <p>Formação competitiva.</p>	<p>Formação de diplomados qualificados e adaptados à sociedade.</p> <p>Aprendizagem ao longo da vida</p> <p>Formação de cidadãos que participem na sociedade.</p> <p>Fomentar, difundir, preservar reforçar as culturas regionais.</p>	<p>Fundamental para o crescimento econômico.</p> <p>Formação de líderes inspiradores.</p> <p>Aumento das opções de emprego e mobilidade social.</p> <p>Conhecimento especializado para áreas específicas.</p>	<p>Formar competências e habilidades para o mercado de trabalho.</p> <p>Auxílio contra a pobreza e degradação do meio ambiente.</p> <p>Diminuição das assimetrias de conhecimento entre países.</p>
	Política para mudança e desenvolvimento do ensino superior 1995	Relatório Jacques Delors 1996	CMES 1998	A Educação Superior nos países em desenvolvimento: 2000	Paris +5 2003
Avaliação da Educação Superior	<p>Avaliação da eficiência e custos, porém sem interferência externa, deve assegurar a melhoria da instituição, avaliação e qualidade da administração , Avaliação de docentes e programas, modalidades: autoavaliação , avaliação por pares, avaliação externa</p>	<p>Não faz manã à avaliação da educação superior</p>	<p>Avaliação do ensino e programas acadêmicos, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos. Comunidade acadêmica deve estar presente no processo, avaliação e avaliação externa com avaliadores com experiência internacional, garantia das normas internacionais, criar sistemas para esse fim</p> <p>Prestação de contas à sociedade</p>	<p>Avaliação por pares externos.</p> <p>Avaliação positiva causa orgulho na comunidade acadêmica.</p> <p>Avaliação sistêmica apoiada por agentes internacionais .</p>	<p>Prestação de contas à sociedade,</p> <p>Avaliação e acreditação por agencias internacionais .</p> <p>Avaliação sistêmica</p> <p>Avaliação e rankings.</p>

FONTE: O AUTOR, 2014.

Denota-se, com relação às finalidades da educação superior, uma priorização da formação profissional em detrimento da cultural e social, o que justificaria a pouca importância dada à preservação da cultura e das identidades locais.

A prestação de contas à sociedade, a criação de sistemas de avaliação e a acreditação por meio de agências internacionais especializadas são itens que ganham importância com relação à avaliação da educação superior.

O ponto em comum entre todos os textos é a ausência de uma análise contextual mais crítica, que pondere sobre os impactos da crise social dos anos 90. Embora a UNESCO admita que a redefinição da educação superior se dê em consequência de um mundo em transformação, pautado pelo avanço da tecnologia da informação, globalização, investimento em produção de conhecimento, não há uma preocupação em se estabelecer uma relação com os fatores sociais. Percebe-se, além disso, um retrocesso em relação à defesa do compromisso da educação superior como bem público, ao mesmo tempo em que cresce a preocupação em vinculá-la aos interesses do setor econômico.

Mesmo considerando os avanços e retrocessos na sua atuação com relação à educação superior, percebe-se que não há consenso com relação ao alinhamento da UNESCO com outros organismos multilaterais de claro vínculo com o setor econômico, tais como Banco Mundial, OCDE, OMC.

Alguns autores como Ângela Siqueira, Marcos Rodrigues Dias, Jorge Brovotto sustentam que os países ricos procuram manter sua dominação através de sua força política e econômica, materializada nos documentos produzidos pela UNESCO. Outros são categóricos em admitir que a Organização representa um foco de resistência à concepção mercantilista e excludente da educação superior, representados principalmente pela ala latino-americana da UNESCO agrupados na IESALC. Dentre estes, alguns brasileiros que se tornaram referência no que toca à avaliação da educação superior estão José Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Cristovam Buarque, protagonistas futuros da elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior em 2004.

É necessário atentar para a influência que estas organizações vem tendo sobre as reformas educacionais nos países periféricos através do “apoio” às reformas como será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO III

AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ESTEIRA DAS REFORMAS DE ESTADO: AS REPERCUSSÕES NA AVALIAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar as reformas ocorridas na educação superior durante o período do Regime Militar (1964-1985) até o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Tem como objetivo relacionar as reformas com ascensão da avaliação mostrando os vínculos desta com as transformações pelas quais passa a educação superior. Os projetos de avaliação elaborados representam em grande parte as transformações pelas quais passa o campo econômica, portanto a avaliação ganha destaque não apenas pela crise da qualidade da educação, mas pela crise econômica conforme defende Afonso(2009b)

3.1 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO REGIME MILITAR

Afora a importância histórica que o período supracitado tenha para o país, no que interessa a esta pesquisa, a política educacional implementada pelo Regime Militar firmou a universidade e seu trinômio, ensino, pesquisa e extensão como modelo de organização do ensino superior, sobretudo a instituição pública - e em decorrência a criação de um programa de avaliação - com a atribuição de controle da qualidade da pós graduação (nível privilegiado dentro do projeto econômico dos militares), o qual serviu como modelo para posterior implementação da avaliação dos cursos de graduação.

As reformas da educação superior com vistas ao atendimento da demanda do projeto de governo já se encontravam no Programa da Ação Econômica do Governo – (PAEG) vigente entre 1964 e 1966 com base no projeto elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais⁴⁰ que enfatizava a necessidade de um vínculo entre a educação e o plano de ação econômico, isto é, a educação não deveria atender à demanda social, mas as necessidades do capital. As instituições

40 O Ipes foi criado por iniciativa de empresários paulistas e cariocas e servia como verdadeiro partido ideológico, tendo papel decisivo na estruturação do regime militar e na formulação de diretrizes governamentais, de modo especial no âmbito político e econômico, segundo Dreyfuss citado por Saviani (2006).

deveriam ser organizadas e administradas conforme o modelo americano de universidade, conforme um simpósio promovido pelo Ipes em 1964 (CUNHA, 2001).

Firmado o alinhamento político e econômico do Brasil com os Estados Unidos, as orientações e convênios voltados à educação brasileira tornaram-se cada vez mais consistentes. O conjunto de avaliações realizadas durante os anos 60, teve como objetivo proporcionar um diagnóstico das instituições de ensino superior no Brasil como subsídio para a reforma universitária, levando-se em consideração o contexto político - o recrudescimento do Regime Militar com relação às manifestações contrárias à ditadura e o contexto econômico – a vinculação da modernização do setor produtivo à pesquisa acadêmica e a superação do arcaico modelo de universidade através de implantação de unidades universitárias nos padrões norte americanos⁴¹.

Apesar de ter havido convênios anteriores na década de 40, com a ida de estudantes brasileiros às universidades norte americanas através de bolsas de estudo, foi a partir de 1964 que a educação superior obteve maior atenção.

Outro fator a ser destacado, foi a participação de agentes externos na definição de políticas educacionais brasileiras. A partir do golpe de 64, a participação tornou-se cada vez mais efetiva, tanto como modelo, quanto na elaboração e financiamento, segundo Cunha (2007, p.155).

O Brasil recebeu “apoio” através de um programa de cooperação conhecido como Acordo MEC–USAID⁴²(1965). O modelo que o Brasil seguiria, uma universidade atuante na área de pesquisa e tecnologia, desvinculada do aparato hierarquizado e tradicional das universidades mais antigas foram o resultado desses acordos e propiciaram ao Brasil o modelo e o *corpus* ideológico, sobretudo, tendo em vista a preocupação americana com os baixos índices sociais da América Latina que a colocavam “em risco” diante do avanço do comunismo no mundo, cujo modelo mais expoente era a Revolução Cubana de 1959.

Na esteira dos acordos MEC-USAID uma série de avaliações foi patrocinada a fim de se obter um diagnóstico mais preciso sobre as condições das universidades brasileiras. Incluem-se nesses acordos o relatório do Higher

41 Nesse sentido, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica e a Universidade de Brasília despontarão como modelos.

42 Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional: órgão do Departamento de estado norte americano e responsável pela aplicação dos projetos oficiais de ajuda econômica externa, atuando no campo político, econômico, demográfico e educacional junto aos países nas áreas de influência norte americana.

Education Team (1964), o Plano Atcon (1965) e o relatório da Equipe de Assessoria para o Planejamento do Ensino Superior - Eapes (1967).

O Higher Education Team, aportou no Brasil em 1964 com a missão de investigar as condições das instituições públicas de ensino superior no Brasil tomando como parâmetro as universidades americanas, bem como a realidade social dos estudantes e docentes norte americanos. Desnecessário apontar a decepção do *Team* com aquilo que encontraram:

O diagnóstico revelou um ensino superior inadequado em termos qualitativos e quantitativos. As instituições de ensino superior existentes estariam com poucas exceções, dessintonizadas com a moderna sociedade brasileira. A não ser pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica e na recém-inaugurada Universidade de Brasília, os padrões de ensino diferiam muito dos vigentes nos Estados Unidos. [...] (CUNHA, 2007, p.156-157)

A “assistência” da USAID não se restringiu ao diagnóstico, mas estendeu-se ao apoio financeiro da ordem de 3 milhões de dólares anuais que eram distribuídos através de contratos esporádicos e isolados, o que foi apontado pelo *Team* como ineficaz pois não traziam as mudanças institucionais necessárias a uma real reforma do ensino superior.

A partir do exposto pelo Higher Education Team e o projeto político do Regime Militar, em 1965 foi assinado um projeto entre MEC e USAID para a constituição de uma equipe de Planejamento do Ensino Superior (Epes), e para tanto foi doado pela agência a importância de 500 mil dólares para um período de dois anos, afora os recursos próprios do governo brasileiro.

A equipe Epes não foi tão facilmente aceita, não apenas pela comunidade acadêmica, mas também pelo Conselho Federal de Educação, mesmo dentro de um quadro de ditadura. Buscando um reequilíbrio de forças dentro da equipe, mudou para Equipe de Assessoria para o Planejamento do Ensino Superior - Eapes em 1967, com a participação de cinco professores brasileiros e quatro consultores americanos.

Tratando-se de resultados efetivos, pode-se questionar se o Eapes tenha alcançado seu objetivo, dada a desconfiança tanto do movimento estudantil quanto de professores e dos dirigentes das instituições de ensino superior que criticaram os resultados do relatório: “tudo somado, a impressão que fica ao concluir a análise do relatório da Eapes é de um trabalho surpreendentemente modesto se comparado

com os ambiciosos objetivos de ambos os convênios MEC-USAID para o ensino superior.” (CUNHA, 2007, p.187)

Se o relatório da Eapes não teve a repercussão e profundidade necessárias para considerá-lo com um balisador para a reforma da educação superior, o mesmo não se pode dizer do parecer do consultor norte americano Rudolph Atcon que foi contratado através do acordo MEC-USAID em 1965 pela diretoria do Ensino Superior para prestar consultoria às universidades brasileiras, inclusive propondo as alterações necessárias para que elas se tornassem adequadas ao requerido pela contemporaneidade.

Outra articulação orquestrada por Atcon, foi a apoio à criação em 1965, do Conselho de Reitores das Universidades Públicas – CRUB, o qual representava os reitores e não as universidades, manobra compreensível visto a grande vantagem de cooptar o elemento chave da instituição em detrimento dos órgãos colegiados, pensando-se nos obstáculos que estes poderiam eventualmente criar à modernização administrativa, baseada, conforme novo acordo firmado entre MEC-USAID em 1968, para dotar a gestão de apoio técnico externo na forma de consultorias, seminários, cursos, etc.

Salta aos olhos o nível de sinceridade com que as propostas pensadas pelo CRUB se alinharam com as orientações de Atcon: Em 1965, assumiu como presidente, Miguel Calmon da Universidade Federal da Bahia e seu secretário executivo, Rudolph Atcon. Não se poderia esperar maior alinhamento do que a composição da equipe com aquele que formulara o Relatório Atcon.

Após a fundação do CRUB, dois convênios [1966 e 1967] entre MEC e USAID garantiram não apenas assessoria, mas também apoio financeiro com o intuito de proporcionar condições para elaboração de propostas para a reforma administrativa, da utilização e controle racional dos meios materiais. Foi necessário incentivar programas de capacitação de funcionários, bem como de dirigentes, inclusive em cursos de treinamento no exterior, estudos sobre as condições socioeconômicas dos estudantes, alterações na legislação e no plano de salário dos professores.

Em 1966, a USAID contratou a Universidade de Houston para oferecer treinamento ao CRUB e às universidades brasileiras. Houve também por parte dessa universidade a oferta de um assessor ao CRUB e um conjunto de consultores cedidos às instituições de Ensino Superior que necessitassem de seus serviços. Já

em 1968, um acordo entre MEC, USAID e CRUB, permitiu que a este último fosse reservado recursos da USAID para contratar diretamente os serviços da Universidade de Houston.

Os acordos entre MEC e a USAID e também o relatório Atcon não passaram incólumes às críticas da comunidade acadêmica, professores e estudantes. A crescente insatisfação com a presença de consultores e assessores norte americanos nas instituições de ensino superior deu-se num contexto amplo que ultrapassou as questões de cunho acadêmico e englobou componentes de reivindicação política diante de acontecimentos que relacionavam os Estados Unidos ao apoio às ditaduras latino americanas.

Em 1967, face ao crescente movimento de oposição, o Presidente da República instituiu a Comissão Meira Mattos. O relatório entregue em abril de 1968, era um extenso diagnóstico das condições administrativas das universidades, bem como um retrato do “clima” estudantil naquele momento

3.2 A LEI DA REFORMA UNIVERSITÁRIA

A Lei 5.540/68, ou como ficou conhecida a Lei da Reforma Universitária, foi aprovada sem maiores protestos e não poderia ser de outra forma dentro de um Congresso mutilado, já que os partidos tradicionais haviam sido extintos pelo Ato Institucional nº 2 e em seu lugar haviam sido criados a Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido do Regime e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido da “oposição consentida”.

Apesar de ter sido redigida e aprovada em tempo curto, não se pode restringir ao espaço dos poucos meses o teor das propostas. A Lei 5.540/68 foi apressada em decorrência das circunstâncias sociais e políticas, mas nem por isso deixou de ser resultado dos diversos estudos realizados no decorrer do Regime Militar ou seja, foi a versão final de um projeto de modernização do ensino superior a partir daquilo que havia sido apontado nos diversos estudos já realizados, do Relatório Meira Mattos, Relatório Atcon, Eapes, bem como do acordo MEC-USAID, os quais foram inspirados pelos princípios da racionalização, da qual derivam as demais diretrizes, eficácia, modernização, produtividade entre outras.

Cunha (1991) complementa a lógica de reforma universitária não se restringindo apenas à desmobilização do movimento estudantil, mas também ao que

ele vai denominar “contenção”, a criação de mecanismos, como o vestibular unificado por exemplo, para dificultar ainda mais o acesso dos excedentes às vagas nos cursos mais disputados, como Engenharia, Medicina e Direito.

Além das manifestações de repúdio à falta de democracia no país, houve alguns episódios nos quais se materializou a tomada da universidade por parte dos estudantes, durante o mês de julho e o semestre consecutivo, embora não se possa dizer que o movimento estrategicamente tivesse uma organização e estrutura que pudesse trazer ameaças concretas ao Regime, a repercussão midiática, mesmo numa imprensa em parte cerceada, em parte cooptada, poderia deixar passar a imagem de impotência no combate aos opositores aos olhos da parcela da sociedade que apoiava o regime.

Nesse contexto, a reforma universitária implementada pelo Regime Militar nos anos 70, foi a resposta da ordem vigente ao conjunto de fatores sociais, políticos e econômicos que propiciaram a promulgação da Lei da Reforma Universitária.

Apresentada a versão final da lei, esta foi apontada pelos militares como a materialização dos anseios por reformas democráticas para a educação superior tendo em vista as inúmeras mudanças no plano organizacional e pedagógico.

Aparentemente modernizantes e democratizantes, o teor da reforma universitária constituiu-se numa manobra autoritária. A habilidade dos militares ficou evidente ao responder aos anseios da opinião pública por reformas na educação superior, ao mesmo tempo que, desmantelava os focos de oposição dentro da academia.

A universidade e o trinômio que a constitui, ensino, pesquisa e extensão, tornou-se o modelo para a educação superior pública e em contrapartida, à iniciativa privada reservou-se a parcela de estudantes cuja preparação precária em nível médio não possibilitava o ingresso nas universidades públicas.

3.3 DO CONTROLE DA QUALIDADE AO CONTROLE POLÍTICO-IDEOLÓGICO

A centralidade que o Regime Militar deu à pesquisa como fator de desenvolvimento tecnológico, implicou na preocupação em criar instrumentos para o controle da qualidade dos cursos de pós graduação.

Segundo Cervo (2001) esse interesse do Estado em desenvolver o campo da pesquisa enquanto produtor de tecnologia deu-se mais pelas contingências

históricas que políticas. Como as empresas locais eram de médio e pequeno porte, e as empresas multinacionais traziam da matriz a tecnologia já pronta, restou à universidade pública proporcionar o espaço necessário para formação de pesquisadores e fomento à pesquisa para dar sustentação à industrialização de base, setor de petróleo, siderurgia, de produção de meios de defesa, e a longo prazo, a indústria aeronáutica e espacial.

Além do mais, o Regime buscava não apenas a qualidade, mas também o controle político de determinados campos da pós graduação, sobretudo aqueles que ao contrário das determinações da política educacional buscavam estabelecer os marcos de uma posição crítica ao Regime. Se por um lado, a pós graduação ligada às ciências exatas atendia ao requisitos do projeto de desenvolvimento dos militares, as ciências humanas sedimentavam sua posição de contestação frente aos ditames do Regime, já que

por uma das frequentes ironias da história, o feitiço voltou contra o feiticeiro, isto é, a ditadura criou uma estrutura escolar que produziu consequências políticas e culturais em boa parte contrárias aos objetivos dos criadores. Com efeito, apesar da orientação tecnicista, conservadora, repressora da política educacional daqueles governos, as pesquisas produzidas pelos programas de pós-graduação, cada vez mais criticavam o sistema que os criou (NOSELLA, 2010, p.178).

Algumas ações isoladas apontaram para o interesse do poder público em ampliar a avaliação para os cursos de graduação no decorrer dos anos 70. Dentro da política de priorização dos cursos voltados a área tecnológica, em 1973, houve um ensaio de avaliação de cursos superiores pela Comissão de Ensino de Engenharia do Ministério da Educação e Cultura com o objetivo de indicar elementos de suporte à qualidade do processo ensino aprendizagem acrescidos de outras dimensões. No mesmo ano, o Departamento de Assuntos Universitários do MEC, com o apoio da universidade Federal da Bahia, realizou um diagnóstico sobre a implantação da reforma universitária de 1968, buscando uma revisão da política para o ensino superior, conforme Gomes citado por Freitas e Silveira (1997).

O 1º Plano Nacional de Pós-Graduação em 1975, salientou a necessidade das instituições de ensino superior criarem uma avaliação então denominada 'pesquisa institucional' a qual não atingiu o resultado esperado:

A partir de 1976, a pesquisa institucional tradicional nas instituições do ensino superior dos estados americanos, é disseminada com a realização de dois seminários, um realizado na Universidade de Campinas, e outro na universidade Federal do rio Grande do Norte, em 1981. no entanto, segundo Gattass Filho (1992), quando o MEC e a UNICAMP divulgaram uma pesquisa institucional com o objetivo que as IES desencadeassem ações reflexivas, os resultados foram desanimadoras. As avaliações eram realizadas com o objetivo de manter o corporativismo (FREITAS e SILVEIRA, 1997, p.38)

A partir de 1976, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES implantou um sistema de avaliação por pares para os cursos de pós graduação, tendo sido um modelo para as futuras avaliações da graduação. Apenas cinco anos após ter sido implantado o processo de avaliação da pós graduação foi oficializado por meio do Decreto nº 86.791/1981 e marcou a avaliação como componente da política educacional para a educação superior.

Se na pós graduação havia um controle maior sobre os cursos, já que existiam em menor número e normalmente vinculados às universidades públicas, o mesmo não ocorria no nível da graduação. Paralelamente à política de contenção do ensino superior público houve transigência na proliferação de instituições particulares que nem sempre atingiam os padrões mínimos de qualidade resultando em embates entre o MEC e o CFE, pelo entendimento de que este não possuía critérios suficientemente rigorosos para impedir que cursos de duvidosa qualidade fossem aprovados, conforme aponta Real (2007). A partir desses embates o CFE estabeleceu critérios e indicadores mais claros, como a diligência⁴³, a carta consulta e o projeto (SAMPAIO citado por REAL, 2007, p.37).

Houve também a partir da segunda metade da década de 70, uma manifestação emergente por parte das associações de classes profissionais no tocante à maior rigorosidade com a aprovação de cursos sobretudo, por parte daquelas que representavam os cursos mais tradicionais, Medicina, Direito e Engenharia numa afirmação do diploma como instrumento portador do *status* social historicamente enraizado na sociedade brasileira; portanto

[as associações] se constituíram em atores institucionais capazes de influenciar a política educacional da época, construindo uma noção de qualidade que incorpora a noção de quantidade, como faces de um mesmo conceito. Em outras palavras, a concepção de qualidade no ensino superior

43 A diligência era um procedimento que exigia por parte da Instituição seu fiel cumprimento sob pena de indeferimento do processo de credenciamento e autorização de cursos, tendo sido adotada a partir de 1977 (REAL, 2007)

passa a ser viabilizada pela valorização dos diplomas, por meio das medidas restritivas da quantidade de sua emissão (REAL, 2007, p. 39).

Ainda durante o Regime Militar, foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária - PARU em 1983 pela CAPES, envolvendo 32 instituições e 23 grupos de pesquisa. Seu objetivo era realizar uma avaliação comparativa do sistema a partir de levantamento de dados e apreciação crítica da realidade da educação superior nacional, mediados por estudos, discussões e pesquisas, conforme Zainko (2008).

A partir de instrumentos como roteiros e questionários, o PARU englobou a dimensão de gestão institucional (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira, financiamento e política de pessoal) bem como a produção e a disseminação do conhecimento através do ensino e pesquisa e integração com a comunidade. Esse programa tratou de questões de gestão e produção/disseminação de conhecimento, usando como instrumento roteiros e questionários preenchidos por estudantes, professores e administradores.

O PARU foi desativado em 1984, devido a disputas internas no Ministério da Educação, impedindo assim, que se desenvolvesse a primeira pesquisa nacional sobre a gestão das universidades brasileiras.

Com relação à educação superior, os artifícios criados a partir da reforma universitária levada a cabo através da Lei 5.540/68 buscaram ampliar o número de vagas, mas contando com a iniciativa privada que absorveria os excedentes, visto a capacidade cada vez mais comprometida do governo em investir e manter um sistema de ensino superior que garantisse a qualidade na oferta.

Tal modificação se deu a partir dos embates já mencionados entre Conselho Federal de Educação - CFE e MEC que a partir de 1974 até 1981, adotou medidas para conter o surgimento de instituições particulares consideradas de baixa qualidade. A contenção aplicada pelo poder público transferiu-se dos estudantes para as instituições.

3.4 AS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO DO GOVERNO SARNEY (1985-1989)

Durante o governo José Sarney que assumira a Presidência da República quando do falecimento de Tancredo Neves houve ainda algumas tentativas de efetivar instrumentos para a avaliação da educação superior. Esse era o ponto de vista do CRUB, que havia manifestado a preocupação por não haver ainda um projeto de avaliação adequado, aliado ao interesse das próprias universidades em poder contar esse apoio, então

O CRUB retomava assim uma discussão iniciada em novembro de 1985 com a publicação do Relatório Final elaborado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Diagnosticando a 'ausência de parâmetros' como 'um dos problemas mais graves do ensino superior brasileiro' e apostando numa 'crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação', a Comissão entendia 'cabem ao CFE, uma vez renovado nos termos por ela propostos, a missão de tomar a iniciativa e dar legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação'(PAUL, RIBEIRO e PILATTI, 1990, p.1)

Baseado no Relatório elaborado pelo CRUB (o qual o MEC considerava apenas um conjunto de proposições), o MEC criou o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior-GERES em fevereiro de 1986, com a incumbência dentre outras de organizar um sistema de avaliação para a educação superior.

A polêmica gerada durante as discussões em torno do projeto de avaliação ganhou tanta intensidade que apenas um ano após as discussões no GERES, o MEC decidiu incumbir a Secretaria de Ensino Superior - SESu da responsabilidade de coordenar uma programação de estudos e debates sobre a temática da avaliação.

A partir do Encontro Internacional sobre Avaliação de Ensino Superior em 1987, foi definido um conjunto de encontros de sensibilização das Instituições de Ensino Superior com relação à necessidade da avaliação. Nos anos posteriores vários encontros foram promovidos:

No ano de 1988 quatro grandes encontros deram continuidade a esse programa de 'sensibilização da comunidade universitária'. O primeiro deles, em março, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Pará, congregando instituições de ensino superior da Amazônia; o segundo, em maio, coordenado pela Universidade Federal de Santa Catarina, reunindo instituições da região Sul; o terceiro, ainda em maio, organizado pela

Universidade Federal do Ceará, envolvendo as universidades e instituições isoladas da região Nordeste e o quarto, em setembro, promovido pela Universidade Estadual Paulista, de caráter mais regional, mas ainda assim contando com a presença de participantes de outros Estados. Ainda com o apoio da SESu, realizou-se em fevereiro de 1989, na Fundação Carlos Chagas, um Seminário sobre Avaliação Institucional: a Universidade, com o objetivo específico de discutir o 'perfil do avaliador, no contexto da avaliação institucional no âmbito das instituições de ensino superior' (PAUL, RIBEIRO e PILATTI, 1990, p.4).

Além desses encontros, as ações da SESu materializaram-se na forma de projetos com um número reduzido de instituições, como, por exemplo, o Projeto Galileu, criado com o objetivo de desenvolver a elaboração de indicadores gerenciais nas instituições de ensino superior brasileiras, além de ter apoiado projetos individuais de avaliação.

O MEC também estabeleceu projetos em separado da SESu, como o projeto MEC/BID III que estabelecia um processo de avaliação composto da avaliação do contexto antes da implantação do Projeto, levantamento contínuo de dados durante o andamento do Projeto, avaliação global final e por fim, avaliação do impacto após o término do Projeto. Um aspecto interessante foi a recomendação do projeto afirmando que "cada universidade envolvida deveria criar um núcleo de avaliação preferencialmente vinculado a Pró-Reitoria de Planejamento de cada Instituição". (PAUL, RIBEIRO e PILATTI, 1990, p. 6)

Se, durante a segunda metade do regime militar, a avaliação das instituições tenha ocorrido de forma embrionária a partir dos cursos de pós graduação e na graduação como providência tomada pelo MEC em virtude da baixa qualidade dos cursos, com o retorno do governo civil a avaliação ganhou uma outra dimensão, fazendo parte essencial da política educacional para a educação superior e também ao projeto de reformas do aparelho do Estado na perspectiva do modelo neoliberal que incidiu centralmente nos programas de avaliação elaborados nos anos 90.

3.5 AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS ANOS 90: A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO

Com o objetivo de descrever as modificações ocorridas no campo econômico, político e social no interstício entre as décadas de 1990 e 2000, articulando-os com as reformas ocorridas na política educacional, ressalte-se que o termo (re)forma, bastante utilizado na literatura relacionada à esse período histórico,

no uso a ser dado nesse trabalho, antes de pontuar uma ruptura com o anterior, é muito mais um realce daquilo que timidamente se delineou no período da ditadura militar: o modelo neoliberal.

Reforma nesse sentido é dar uma nova forma a um mesmo conteúdo, é buscar na superficialidade da forma o discurso consensual para a manutenção do *status quo*. Nada inoportuno é o uso nos textos elaborados pelos organismos internacionais e mesmo nos oficiais de termos com sentidos diferentes, mas usados como sinônimos, como por exemplo, equidade e igualdade, gestão democrática e gestão compartilhada, dentre outros.

A culpa pela incapacidade de conter a crise dos anos 80 encontrou no Estado o alvo principal: o excesso de regulação do mercado, a crescente oferta monetária e crescente aumento de impostos. Esse modelo de Estado Benfeitor, baseado no padrão econômico keynesiano foi apontado por aqueles que apoiavam reformas com base no neoliberalismo como um “intento socialista dentro das estruturas do capitalismo” (BIANCHETTI, 1996, p.31). Dentre esses críticos do modelo de Estado Benfeitor estão dois dos mais renomados defensores do neoliberalismo, Friederich Hayek e Milton Friedman cuja obra critica a planificação central da economia e a recorrente intervenção estatal na economia de mercado, no entanto, suas teorias não se consolidarão apenas pela imperiosa necessidade de desenvolvimento econômico, mas terão de esperar que condições histórico-sociais estejam suficientemente amadurecidas para serem plenamente aceitas conforme salienta Bianchetti:

O renascer do liberalismo econômico, na década de 70, não resultado de um descobrimento econômico, senão de novas condições histórico-sociais, que permitem a constituição de um novo bloco histórico, para o qual o modelo monetarista se adapta melhor às atuais necessidades de acumulação (1975) da obra *O caminho da servidão*, na qual Hayek afirma: 'O estado previdenciário em grande parte substitui o socialismo como objetivo dos reformadores" (Hayek, 1987), com o qual lança o slogan da contra-revolução liberal-conservadora (BIANCHETTI, 1996, p.34)

Há que se salientar que o neoliberalismo não se trata apenas de uma continuidade dos princípios liberais, pois é condicionado por sociedades historicamente situadas por isso Saes (2001) reitera a necessidade de se estabelecer fronteiras entre os modelos, posicionando o neoliberalismo dentro daquilo que defendem como princípios econômicos de Hayek e/ou Friedman, sendo

fundamentais portanto, o desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção do bem estar social, de instauração do pleno emprego e de mediação dos conflitos socioeconômicos. Segundo o mesmo autor, a concretização desse desmonte dar-se-ia pela implementação de três políticas estatais específicas, a política de privatização, a política de desregulamentação e a política de abertura da economia ao capital internacional.

As primeiras experiências de implantação do um modelo neoliberal nos países capitalistas centrais tiveram como embrião as reformas implementadas nos anos 80 na Inglaterra sob o governo de Margareth Thatcher (1979-1990) e nos Estados Unidos com Ronald Reagan (1981-1989) ao que se somam conforme Saes (2001) os governos trabalhistas da Austrália e nova Zelândia na década de 80 e ainda a gestão Balladur sob a presidência de François Mitterand na década de 90 na França e a gestão de Helmut Kohl na Alemanha entre 1980/90. Embora tenham levado o mercado a um clima de euforia tendo em vista por exemplo, o sucesso de venda das ações das empresas públicas inglesas na bolsa de valores de Londres, os efeitos colaterais se fizeram sentir sobre a classe trabalhadora que passou a conviver com a onda de desemprego que avançou sobre o continente europeu, restringindo uma série de conquistas históricas do campo dos direitos trabalhistas.

Na América Latina, o Chile governado por Augusto Pinochet a partir de 1973, funcionou como laboratório de testes do modelo neoliberal para os países periféricos.

A situação parece contraditória num primeiro relance pensando-se em como operacionalizar um modelo baseado no Estado mínimo a partir de um governo ditatorial. Um dos determinantes está na necessidade da contenção da crise social e econômica o que se fez a partir da cassação dos direitos civis e uso da força. Essa estratégia reservava aos governos locais a execução das mudanças que se fizessem necessárias sem que houvesse uma manifestação suficientemente forte a ponto de refutá-las:

A ideia da estabilidade econômica e política como condição necessária para atrair inversões, incluídas as derivadas da explosão dos petrodólares induziu os grupos dominantes dos países periféricos à busca de regimes estáveis bem podiam ser estáveis bem podiam ser, e na realidade foram, governos autoritários que, anulando os mecanismos democráticos, podiam dispor do poder necessário para transformar as estruturas da sociedade sem encontrar resistência às mudanças. Essa aliança entre uma proposta econômica neoliberal e um poder monopolizado pela força não contradiz a

essência do neoliberalismo, já que um dos objetivos a que se propões é “a contenção do poder e a derrocada da política’ (HAYEK, 1980), ou como expressa um de seus porta vozes locais, ‘em princípio, o liberalismo é compatível com regimes autoritários no que diz respeito **à origem do poder** , se bem não seja quanto ao raio de ação desse poder (FONTAINE A. A., 1988) (BIANCHETTI, 1996, p.35-36, grifo nosso).

Face ao acirramento da crise dos anos 70 e motivados muito mais pela preocupação com a manutenção da ordem capitalista que pela necessidade de aplacar os impactos sobre a população do modelo econômico, políticos e economistas norte americanos, juntamente com representantes de alguns países latino americanos, reuniram-se em 1989 em Washington com o objetivo de traçar uma estratégia de retomada da capacidade de pagamento da dívida externa e também do crescimento econômico. Este encontro, denominado Consenso de Washington foi o marco simbólico do reforço das reformas na América Latina.

John Williamson, líder organizador do Consenso definiu dez medidas a serem implementadas com a finalidade de ajustar as economias dos países assistidos:

disciplina fiscal, reordenamento nas prioridades dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização do setor financeiro, manutenção de taxas de juros competitivos, liberalização comercial, atração de investimentos diretos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e proteção dos direitos autorais (SILVA, 2002, p.26).

As recomendações de Williamson pareciam indicar o fim do Regime Militar brasileiro. Desgastado pela incapacidade de atender às carências sociais decorrentes da crise econômica e a emergência de movimentos populares reivindicando a volta à democracia, os militares sucumbiram sem o apoio necessário para quaisquer mudanças na condução da política econômica.

Decorrido o interstício do mandato de transição de José Sarney (1985-1989) entrou Fernando Collor de Mello, eleito Presidente da República nas eleições de 1989, resultante de um conjunto de fatores políticos e econômicos que não se limita ao contexto local, mas tem vínculos com o processo de recomposição do capitalismo em nível internacional.

A eleição de Collor foi um fenômeno *sui generis* na vida política brasileira, pois não tendo uma base partidária consistente (advinha do ‘nanico” PRN) contou com o apoio de um fenômeno de comunicação emergente desde os anos 70 no

Brasil: a televisão. A Rede Globo de Televisão ajudou na construção da figura do “caçador de marajás” - funcionários públicos com altos salários - como ficou conhecido o jovem candidato herdeiro de uma tradicional família representante da oligarquia alagoana.

A esse fenômeno que Saes (2001) denomina “populismo neoliberal” e difere daquele que surge entre 1930 a 1960 na América Latina, produto da crise crônica no seio do bloco do poder capitalista e a conseqüente necessidade do Estado em mobilizar as massas trabalhadoras a fim de diminuir a instabilidade política decorrente dessa crise. O populismo na versão dos anos 90 reveste-se de um discurso que se adapta

a novos objetivos políticos, que nada tem a ver com a defesa do intervencionismo estatal e da independência econômica nacional. Mais claramente: o novo populismo postula que 'o governo' desmantele o 'Estado' identificado como o principal responsável pela desigualdade econômica vigente em razão de sua ineficácia, de sua improdutividade e de seu parasitismo.” (SAES, 2001, p.78).

Fique claro que Collor não prescindiu do apoio das massas para sua eleição e mesmo para sua permanência do poder, visto a construção de uma imagem ligada à coragem, arrojo e modernidade que buscava transmitir nas suas inserções propagandísticas, ora pilotando um caça da Força Aérea, ora praticando karatê, ora utilizando camisetas estampadas com frases ufanistas. São típicos do seu discurso frases de efeito, por exemplo, em seu discurso de posse quando jurou dar a vida, se necessário, para defender os pobres (ANTUNES, 2005).

A eleição de Collor embora tenha sido pautada por um discurso que evocava o retorno da democracia, o desenvolvimento de um país soberano, nos poucos anos de governo já demonstrava seu caráter autoritário e alinhado às determinações das organizações internacionais. Antunes (2005, p.8) cita

a forma pela qual Collor encaminhou ao Congresso as medidas provisórias (muitas delas, como já se falou à exaustão, claramente inconstitucionais) expressa limpidamente a dimensão anteriormente aludida. E já há outros exemplos: os vetos presidenciais. Depois da aprovação da medida provisória n.168, Collor vetou praticamente todos os acordos feitos pelos seus representantes parlamentares. Não pode haver maior desprezo ao Parlamento que a sua pura e simples desconsideração.

A gestão de governo de Collor foi marcada por uma sucessão de planos econômicos heterodoxos que em termos práticos não conseguiram alcançar a estabilização. O Plano Collor I e II⁴⁴ são marcas evidentes do processo de vínculo desses planos ao ideário neoliberal orientado pelos organismos internacionais.

A educação, ao menos no plano discurso, era considerado elemento chave para a efetivação do projeto modernizante do governo Collor, desde que atendesse aos princípios neoliberais. No campo legislativo foram notórias as intervenções da equipe ministerial de Collor durante o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que estava em andamento no Congresso Nacional. Em 1991, o projeto de lei inicialmente apresentado pelo deputado Otávio Elísio em 1988, legitimado por um trabalho de consulta à comunidade escolar, bem como às organizações que a representavam foi obstruído por um bloco parlamentar capitaneado pelo deputado Eraldo Tinoco (PFL), líder do partido governista na Câmara que, juntamente com o MEC, apoiou o substitutivo do então deputado Darcy Ribeiro (PDT) marcado pelo conteúdo de cunho neoliberal. Por efeito do *impeachment* em 1992, assumiu o ministro Murilo Hingel⁴⁵ que, por sua influência, conseguiu vencer a obstrução do bloco parlamentar e obter a aprovação do texto na Câmara dos Deputados (SAVIANI, 2006).

Com relação à Educação Superior, o governo Collor manteve a percepção que deveria haver uma forma de controle de qualidade na perspectiva mercadológica, e nesse sentido a avaliação seria uma estratégia válida para esse controle pois

a concepção de avaliação da educação superior orgânica desse governo, articulada à demanda da reforma do Estado, pauta-se em uma ação centralizadora, autoritária e controladora por parte do Estado em relação às instituições de educação superior. A intenção de incrementar a eficiência e produtividade das instituições de educação superior preocupa o meio acadêmico (ZAINKO e COELHO, 2007, p.110).

Com o intento de criar um sistema de avaliação para a Educação Superior, o Ministro da Educação José Goldemberg autorizou a publicação da portaria nº. 287 de 1992 que instituiu as Comissões de Especialistas de Ensino para dar andamento a um processo de avaliação da qualidade do ensino superior, porém o *impeachment* inviabilizou maiores avanços nessa área. Na verdade

44 O Plano Collor I foi anunciado em março de 1990, um dia após a posse de Collor, e o II em janeiro de 1991.

45 Ministro da Educação do Presidente Itamar Franco, vice de Fernando Collor.

embora o período seja marcado por uma ênfase aos discursos concernentes à política educacional e elaboração de projetos educacionais de grande viabilidade (em seus diversos níveis), destacando-a sob a ótica da equidade e entendendo-a como expressão de cidadania, as iniciativas governamentais não alcançam significativas modificações na educação nacional (VIEIRA citado por ZAINKO e COELHO, 2007, p.110).

Assim como o resto do amontoado de promessas não cumpridas, a avaliação superior durante o governo Collor não avançou.

Com o *impeachment* de Collor e já no Governo Itamar Franco (1992- 1994), foi criado em 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras-PAIUB, Neste modelo avaliativo, a adesão das instituições era voluntária, o que garantiu ao programa boa receptividade da comunidade acadêmica.

Como o PAIUB partia da afirmação da educação como bem público, a concepção de avaliação deveria levar em consideração a participação dos envolvidos no processo de forma coletiva. Percebe-se que o Programa não se encaixava no plano de reformas do governo próximo de Fernando Henrique Cardoso e portanto, aos poucos foi deixado em segundo plano até ser descontinuado em 2003.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994 indicava a chegada tempos difíceis para a instituição pública de educação superior. Não apenas a educação superior pública, mas o próprio Estado passaria por um regime forçado no qual algumas áreas de atuação do poder público, sobretudo aquelas atendidas por políticas sociais, chegariam ao estado de inanição.

Decorridos quatro anos da Conferência Mundial de Educação para Todos os países signatários comprometeram-se a cumprir metas de erradicação do analfabetismo, prioridade para a educação básica, educação de jovens e adultos, especialmente as mulheres.

À educação superior, subestimada pelas organizações internacionais patrocinadores do evento, reservou-se uma posição secundária, porque naquele momento, os países periféricos haveriam de superar seus índices de pobreza através da educação primária, a formação para trabalho menos especializado e mais adequado ao contexto produtivo daquele momento.

Tendo em vista o alto valor gasto na manutenção da educação superior, o Estado deveria reduzir sua participação nesse nível, passando para a iniciativa privada a incumbência de abarcar o contingente de formandos da educação básica.

A reforma universitária, implementada no governo FHC (1995-2002), esteve articulada à própria reforma do Estado. No documento *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995), elaborado num dos primeiros ministérios criados pelo recém-empossado FHC e sob a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira foi afirmado:

a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que governos anteriores adotaram, o estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (CARDOSO, 1995, p.5).

A redefinição do Estado passa por sua incapacidade de cumprir com suas obrigações básicas devido à sobrecarga de demandas, portanto foi estabelecido pelo documento aquilo que deveriam ser as tarefas urgentes da administração pública: “o ajustamento fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado, a reforma da previdência social, a inovação dos instrumentos de política social e a reformado aparelho do Estado” (CARDOSO, 1995, p.10).

Partindo-se da lógica da impossibilidade do Estado em arcar com todas as despesas elencadas, tais operações deveriam ser transferidas para a iniciativa privada, a “descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (CARDOSO, 1995, p.12).

3.6 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

As propostas para a educação brasileira de acordo com o projeto de governo de FHC estavam contidos no documento *Mãos à obra Brasil*, estando a educação incluída entre as metas prioritárias elencadas pelo projeto. Havia uma diferença com relação ao *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* que colocou a educação na cesta de serviços possíveis de serem tomados pela iniciativa privada

Com efeito, a orientação neoliberal adotada pelo governo Collor e agora pelo de Fernando Henrique Cardoso vem se caracterizando por políticas

claudicantes: combinam um discurso que reconhece a importância da educação com a redução dos investimentos na área e apelos à iniciativa privada e organizações não-governamentais, como se a responsabilidade do Estado em matéria de educação pudesse ser transferida para uma etérea 'boa vontade pública' (SAVIANI citado por ZAINKO E COELHO, 2007, p.120)

Na verdade, à educação superior estava reservada o corte de verbas devido ao alto custo que acarretava aos cofres públicos, mas, sendo impossível um privatização radical devido aos efeitos negativos que tal medida poderia trazer em relação à opinião pública. A alternativa elaborada foi a diversificação de oferta da educação superior.

RISTOFF (2003) resume a educação superior do governo FHC da seguinte forma:

- Crescente vulgarização do sentido de universidade;
- Agressiva privatização do sistema;
- Desinvestimento programado e gradativo nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)
- Desvalorização programada das carreiras dos docentes e dos técnicos co-administrativos nas Ifes;
- Crescimento vertiginoso da exclusão no acesso às IES públicas
- Desrespeito repetido à constituição no que se refere à autonomia das universidades, à democracia interna e à indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão.

A proposta surgida não da plataforma de governo, mas do MARE, previa a criação das *quasi non-governmental organizations*

na verdade Bresser Pereira tem revelado inúmeras vezes, sua inspiração na experiência conservadora britânica que, desde os anos 80, adotou para o serviço público a chamada 'administração gerencial' baseada na descentralização e nos chamados 'contratos de gestão'. Instituições como universidade foram, nesse processo, transformadas em organizações quase não governamentais ou, na sigla formada pelas iniciais do nome original em inglês, QUANGOS, isto é, 'quasi non-governmental organizations', as quais não tem fins lucrativos, não contam, em seus quadros, com funcionários públicos e, não obstante estejam livres do controle formal do estado, são incluídas no orçamento público (BRESSER PEREIRA citado por RIBEIRO, 2002, p.97)

A partir de 1995, o governo FHC afirmara que, embora a universidade fizesse parte importante do sistema, não conseguia (e não poderia) dar conta de todas as demandas requeridas pela sociedade.

A diversificação da educação superior parecia o modelo mais adequado à proposta de governo e aos requisitos de formação profissional de uma sociedade em permanente e rápida transformação, simultaneamente, como uma importante estratégia de democratização do acesso.

Desse modo, as propostas de diversificação logo foram sendo asseguradas por seu amparo legal. A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 evidenciou os detalhes subdividindo a educação superior em cursos de graduação, pós graduação, extensão e sequenciais (BRASIL, 1996, art. 44), e desdobrando-se com relação à organização das instituições foi permitido a criação de universidades, centros universitários e faculdades isoladas. A regulamentação da diversificação institucional foi concretizada pelo decreto nº 2.207 de 1997 que veio reconhecer e estimular a diversificação das instituições de ensino superior no país, considerada por Ribeiro (2002, p. 100) “a mais inovadora das propostas do MEC incorporadas à nova legislação, pelo sentido de transformação radical na configuração do sistema de ensino superior no Brasil”

A diversificação legalmente instituída, articulando-se com a propostas de privatização da educação superior, permitiu a ampliação do campo de atuação (e investimento) da iniciativa privada. A lógica era permitir que se criassem instituições isoladas de ensino, de menor investimento e custos, sem a implementação da pesquisa. Esta por sua vez, deveria estar sob auspícios do Estado que manteria centros de excelência dentro das universidades públicas.

Assim, o governo FHC atendia às recomendações do Banco Mundial pela política de fragmentação do conhecimento e mercantilização da educação pela via privada. O Estado era aliviado pela redução de despesas de manutenção, à iniciativa privada era permitido avançar na parcela de estudantes que a instituição pública não acolhera e a pesquisa como elemento importante de desenvolvimento econômico.

Prevendo um aumento de instituições privadas e de acordo com os pressupostos de competitividade tão defendidas pelo Banco Mundial, foi preciso um instrumento de controle de qualidade e incentivo à concorrência.

Dentro da lógica capitalista, esperava-se que a concorrência levasse as instituições a oferecerem um “produto” cada vez melhor, professores qualificados, infraestrutura e equipamentos, para atrair uma clientela crescente. No contexto da avaliação da educação superior, foi editada a Lei nº 9.131/1995 que institui o Exame Nacional de Cursos (ENC), constituindo-se este no principal instrumento de avaliação do ensino superior no período de 1995 a 2002 (DIAS SOBRINHO, 2003). O decreto Lei nº 2.026/1996 instituiu a Avaliação das Condições de Oferta de cursos, mas que nunca teve o mesmo impacto que o ENC.

Segundo a Lei, o exame era obrigatório para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país, sendo são facultativos sua participação para os alunos, mas prestá-los passou a ser condição para a obtenção do diploma. Como a participação do exame passou a ser registrado no histórico escolar do estudante, deixar de prestá-lo inviabilizava sua colação de grau. Segundo Sobrinho

É indubitável que o Exame Nacional de Cursos tem uma grande capacidade de organização do sistema e fiscalização das instituições. Mas é criticado exatamente porque funciona como fiscalizador e controlador, e não como instrumento de melhoria educativa. É visto com grande desconfiança pelos acadêmicos mais comprometidos com as funções públicas da educação pelo fato de estabelecer esquemas hierarquizadores das instituições e cursos, para informação dos clientes e consumidores do mercado educacional e das autoridades. É especialmente criticado pelos educadores em virtude da usurpação do currículo que ele efetua e da conseqüente desprofissionalização do magistério. Segundo estes argumentos, o Provão é um elemento da privatização e só interessa às forças do mercado (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 114- 115)

Apesar de haver muitas críticas ENC, conhecido pela mídia como “Provão”, este levou à notoriedade a avaliação da educação superior. Ainda que não representasse exatamente a qualidade dos cursos e instituições, estabeleceu o vínculo entre avaliação e qualidade de um curso.

Sob a ótica da democratização do processo de avaliação da educação superior, o ENC mostrou-se um retrocesso. Formulado “a portas fechadas” pelo MEC, nem sequer se aproximou da concepção de avaliação que se almejava de uma verdadeira reforma. Não apenas por não ter sido discutido previamente pela comunidade acadêmica, mas por limitar a avaliação das instituições a uma dimensão apenas, o desempenho do aluno.

A forma como a imprensa explorava os resultados desse ranking de cursos e instituições colocou o Provão sob forte suspeita de mais servir ao interesse oficial de demonstrar controle sobre o sistema do que de efetivamente avaliá-lo e regulá-lo. O fato é ue, após seis aos de aplicação, tendo envolvido naultima prova quase duas dezenas de cursos em nível nacional, não houve suspensão ou impedimento de funcionamento de nenhum curso ou instituição. (SGUISSARDI, 2009, p.206)

Se pode ser considerado um ponto positivo a forma como foi conduzido o processo de avaliação da educação superior com base no ENC, a notoriedade a ele dada permitiu que a discussão sobre a qualidade da educação ofertada na instituições de ensino superior extrapolasse a discussão acadêmica e se tomasse uma questão política.

3.7 AS REFORMAS DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2006): PROJETOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

A vitória de Luíz Inácio Lula da Silva para a presidência da República trouxe a expectativa a mudanças de rumos no plano econômico, político e social em relação ao pacto hegemônico firmado no país como superação da crise da dívida externa que assolou o país a partir dos anos 80.

As reformas implementadas nos anos 90 mostraram-se uma estratégia exitosa na contenção da inflação, porém, as sucessivas crises financeiras de repercussão mundial como ocorrido no México (1994) ou na Ásia (1997) mostraram as fragilidades do modelo neoliberal iniciado por Collor, mas implementado com mais vigor no duplo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O modelo atingira nos pontos fundamentais da subsistência familiar, o emprego e a renda dos trabalhadores, resultando no amadurecimento de um plano de fundo favorável ao sucesso eleitoral dos opositores do neoliberalismo.

No contexto de superação do modelo neoliberal, Lula da Silva encerrou seus dois mandatos com um razoável crescimento econômico, a geração de empregos de baixa remuneração e qualificação, mas em níveis superiores aos governos antecessores.

Devido às sucessivas crises que vieram na esteira da formatação mundial pelo modelo neoliberal, mesmo às portas de sua eleição, Lula teve enfrentar a crise de 2002, e, conforme Passarinho (2010, p.15) “se eleitoralmente, a esperança venceu o medo, na política real a prudência – ou a metamorfose política dos

vitoriosos – venceu as esperanças de uma decidida, firme e clara superação do legado neoliberal”.

Ainda em 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso assinara um contrato com o FMI comprometendo-se a continuar com a política econômica, sendo reafirmada em 2003, já no governo Lula da Silva.

O documento da campanha eleitoral *Carta ao povo brasileiro*, indicava o cumprimento de todos os acordos firmados para a economia, o que foi acatado com sua eleição, com o alcance de superávits primários para o pagamento da dívida externa e manutenção das metas inflacionárias.

Houve de fato uma melhoria do desempenho da economia brasileira em comparação com o período de governo FHC, mas as causas possuem diferentes interpretações.

Filgueiras et al.(2010) explicam que os aliados do governo Lula da Silva defendem que o desempenho favorável da economia tem relação com a ruptura como o modelo anterior, uma melhor distribuição de renda, a retomada do Estado como condutor do setor econômico, aumento real do salário mínimo, políticas de assistência e maior diversificação do comércio exterior.

Já a oposição aponta as condições favoráveis em que Lula encontrou o governo tendo em vista as reformas implementadas por FHC estabelecendo condições favoráveis para a maior competitividade da economia brasileira.

Na verdade, há um conjunto de condições que permitem explicar tal fenômeno. No plano macroeconômico houve uma redução na taxa de juros e ampliação do crédito, permitindo maiores gastos no setor social com, por exemplo, aumento do salário mínimo e aumento dos gastos como programa Bolsa Família.

Há também uma retomada de presença estatal na economia por meio dos bancos oficiais e fundos de pensão. Segundo Figueiras et al.

com isso vem se alterando , aos poucos, o bloco de poder político dominante no país, alteração esta que é, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma nova acomodação e, sobretudo, fortalecimento do modelo econômico vigente. A hegemonia financeiro-exportadora (bancos e agronegócio) que comanda a economia brasileira, vieram se juntar segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado (FILGUEIRAS et al., 2010, p.39)

Reforçando suas relações com outros países e organismos internacionais o governo Lula da Silva buscou estabelecer um conjunto de orientações para

sedimentação da participação do Brasil no campo das relações internacionais, conforme sintetiza Amorim citado por Mineiro (2010).

- A diplomacia como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do país;

- As relações internacionais devem estar pautadas numa concepção humanista, resultando na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz;

- A crença em ordenamento global multipolar propicia um ambiente mais estável e seguro, proporcionando melhores condições de desenvolvimento para todos;

- O estreitamento das relações com os países ricos através da ampliação das intercâmbios comerciais, sobretudo por meio dos blocos, mas também do diálogo político entre países e blocos;

- A reforma da Organização das Nações Unidas

Com relação à política para a educação superior, havia por parte do governo Lula da Silva a intenção de retomar o prestígio social e político tendo em vista as potencialidades e responsabilidades na sistematização e difusão do conhecimento, na pesquisa, na inovação tecnológica.

Partiram dessa lógica os projetos de interiorização da universidade, bem como o enfoque no ensino profissional e tecnológico retomando a posição de destaque da educação superior dentro do projeto de desenvolvimento do país (BALDIJÃO E TEIXEIRA, 2011).

O documento balizador da política para a educação superior esteve presente no Plano de Governo para a Educação (PGE) - *Uma escola do tamanho do Brasil* – que exprime os seguintes pontos:

- Consolidação das instituições públicas como referência para o restante das instituições de ensino superior;

- Ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação do crédito educativo e criação de programa de bolsas universitárias;

- Promoção do princípio da autonomia e do trinômio ensino, pesquisa e extensão;

- Defesa da gratuidade do ensino superior público;

- Ampliação da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público (SGUISSARDI, 2009).

Com a finalidade de atender os compromissos básicos descritos no PGE, foram traçadas metas para efetivação durante o primeiro mandato:

- 1- Ampliação das vagas em até 30% da faixa etária até o ano 2011;
- 2- Atingir em médio prazo a proporção de 40% das matrículas nas instituições públicas;
- 3- Escolha dos dirigentes de forma autônoma;
- 4- Diminuir a desigualdade regional na oferta da graduação e pós graduação;
- 5- Melhoria da seleção de estudantes com atenção à política de cotas;
- 6- Substituição do sistema de avaliação, o Exame Nacional de Cursos;
- 7- Ampliação da supervisão do poder público sobre a oferta e expansão dos serviços públicos de educação superior prestados por instituições públicas e/ou privadas (SGUISSARDI, 2009).

Com essa proposta, destacaram-se três programas voltados para a educação superior, o Programa Universidade para Todos (ProUNI) instituído em 2005, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Programa de apoio à reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI) em 2007. Além dos projetos implementados, foi continuado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), herdado do governo anterior.

O ProUni é um programa de compra de vagas em instituições privadas para alunos de baixa renda, nesse caso, instituições privadas englobam as filantrópicas, comunitárias, confessionais e com fins lucrativos, o que “desconsidera, inclusive a Constituição Federal que admitiu a possibilidade de repasse de verbas públicas para particulares, excetuando-se as filantrópicas. O repasse se dá pela isenção fiscal⁴⁶, o que Leher (2010, p. 382) considera a “pior forma de uso de verbas públicas [...] a mais opaca ao controle social”. O PROUNI, envolto no discurso de justiça social, oferta

bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (BRASIL, 2005).

⁴⁶ As instituições ficam isentas dos seguintes contribuições fiscais: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição para o PIS/PASEP; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)

e é destinado a estudantes egressos do ensino médio público ou ex-bolsistas (integral) de instituições privadas, portadores de deficiência e professores da rede pública de ensino.

O benefício às instituições privadas foi grande: de 25% de oferta das bolsas previstas originalmente, houve queda para 10% de acordo com a medida provisória nº 213/2004 e na versão final votada pelo Congresso, caiu para 4,25%.

O REUNI é um programa de reestruturação e expansão das universidades federais, fazendo parte do Plano de Aceleração da Educação e é considerado “o maior plano de investimento na universidade pública brasileira, depois de uma década inteira de apoio ao setor privado de ensino (BALDIJÃO e TEIXEIRA, 2011, p.43). Teve como metas principais: a elevação para 90%, da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial e o estabelecimento de uma relação de 18 estudantes por professor, ao final de cinco anos.(BRASIL, 2007, art. 3º).

Grosso modo, o programa REUNI buscou aumentar o montante de recursos repassados às instituições que cumprirem determinadas metas de gestão. Leher (2010) chamou atenção para o fato do programa ter como referencial o modelo proposto pelo Processo de Bolonha que propõe o desmembramento em dois ciclos, um genérico, que englobasse um número maior de estudantes, e um outro de natureza profissional, voltado para as parcelas mais reduzidas e podendo ser atendidas pela iniciativa privada.

Apesar de não se constituir como um programa educacional, outro importante ato, foi a promulgação de Lei nº 11.079/2004 que instituiu as normas gerais para a contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública. A lei previa a parceria do Estado com empresas privadas nas mais diferentes áreas de produção, comércio de bens e serviços de natureza pública e coletiva, isto é, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, e serviços de *educação e ensino*. A operacionalização da parceria se dá pela partida do Estado em 30% do valor do empreendimento para a iniciativa privada. A justificativa em implementar as PPP's é o baixo investimento por parte do Estado aliado é eficiência gerencial privada. “a crítica principal, no caso da educação, é que, para além do fortalecimento do pólo privado do Estado ou como parte dele, amplia-se a utilização dos recursos públicos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos” (SGUISSARDI, 2009, p. 219).

Diante desse quadro percebe-se que a política educacional para a educação superior embora aparentemente oposta ao governo FHC, mostrou-se concretamente mais uma continuidade que uma ruptura. A isenção tributária para a iniciativa privada via oferta de bolsas de estudo (Prouni) ou a condição de expansão de vagas vinculada ao alcance de metas de gestão para as universidades públicas (REUNI) acirrando a competitividade, mesmo em instituições públicas leva a pensar dessa forma.

Por fim, o governo Lula da Silva reuniu propostas dos mais variados segmentos ligados à educação superior brasileira a fim de elaborar uma alternativa ao Exame Nacional de Cursos. Durante os anos de 2003 e 2004 vários encontros, seminários e debates foram promovidos e contaram com a participação de pesquisadores nacionais e internacionais na elaboração de uma proposta de sistema de avaliação da educação superior, como será detalhado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

O PROCESSO DE INSTITUIÇÃO DO SINAES

A constituição do SINAES situa-se num contexto de afirmação da política de avaliação da educação superior por meio da criação inédita de uma avaliação sistêmica e da negação de uma proposta de avaliação que recebeu muitas críticas da comunidade acadêmica, devido ao seu caráter meritocrático, o qual buscava apontar padrões de referência e incrementar a competitividade entre as instituições, sendo este o resultado do consentimento, por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, das propostas do Banco Mundial com relação à avaliação da educação superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC).

O ENC foi resultante de um planejamento centralizado no MEC, sem contar com a opinião da população e dos profissionais envolvidos, resultando em boicotes por parte de estudantes e críticas dos especialistas

É um período de crescimento da procura/oferta da educação superior e ao menos da tentativa de alinhamento aos critérios de qualidade internacionalmente defendidos pelas organizações internacionais. Dias Sobrinho (2010) aponta para a tendência em nível internacional à criação de agências e organismos nacionais e internacionais de avaliação e acreditação, além do deslocamento da pertinência social para o controle e medição de qualidade, acreditação e justificação dos gastos públicos nesse setor.

A proposta do SINAES buscou superar a visão fragmentada da avaliação focalizada no desempenho do estudante e da centralização tecno-burocrática que envolve a implementação do processo avaliativo.

Diante destes desafios, a equipe de governo de Luiz Inácio Lula da Silva organizou um grupo denominado Grupo de Trabalho Interministerial em 2003 com a missão de trazer subsídios para uma efetiva melhoria da qualidade da educação superior.

Em 2003, é constituída a Comissão da Educação Superior (CEA) convocada pelo então ministro Cristovam Buarque por meio da Portaria MEC/SESu nº 11 de 28 de abril de 2003 com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e

políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

Além dos estudiosos de notório saber advindos de universidades espalhadas por todas as regiões do país que compuseram a CEA, foram convidados representantes de 50 entidades associativas representando amplos setores da sociedade civil organizada e da educação superior. Contou-se ainda com os registros das audiências públicas e dos depoimentos de estudiosos e de membros da comunidade acadêmica envolvidos com a avaliação da educação superior.

A missão da CEA era construir um sistema avaliativo em consonância com o princípio da educação superior com um bem e direito público,

pois partindo do princípio de que a educação é um direito e um bem público, entende que a missão pública da Educação Superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o próprio social do País (INEP, 2007, p.14).

Partiu-se do princípio que a educação superior não encerra seu valor apenas na formação profissional, fomento à pesquisa e inovação tecnológica, embora estas também sejam importantes, mas, o desafio estabelecido era a formulação de instrumentos que possam demarcá-la “em função do lugar estratégico que ocupa nas políticas públicas orientadas para a cidadania democrática, a justiça social e o desenvolvimento sustentável” (INEP, 2007, p.14).

Foi demarcado, a partir da concepção da educação superior como um bem, direito e função pública alguns pressupostos que norteariam o trabalho da CEA daí em diante, entendendo que estes são resultantes de uma articulação entre os campos político e acadêmico e que devem estar plasmados no sistema de avaliação em projeto: a educação superior brasileira deve ser elaborada em função de uma sociedade democrática, preservação dos valores acadêmicos fundamentais como a liberdade e a pluralidade de idéias, valorização das instituições de ensino superior como pólos de fomento à pesquisa e o Estado como responsável pela constituição do sistema de avaliação, valorização da missão pública nas três esferas de poder, através de um sistema que tenha como objetivo a qualidade e a gestão institucional (INEP, 2007).

Após o período de quatro meses de reuniões de trabalho⁴⁷ a CEA redigiu um documento intitulado *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): base para uma nova proposta da educação superior*, um delineamento do novo sistema com seus princípios e critérios, roteiro básico do processo de avaliação institucional, a relação entre o SINAES e a função regulatória do Estado, bem como seu desenho, concepção e operacionalização.

Definidos os princípios e critérios do SINAES, percebe-se o interesse da CEA em deixar claro a relação entre os interesses e necessidades sociais e a avaliação, através de um reflexão que passa pelo conceito da educação como direito social e dever do Estado, os valores sociais historicamente determinados aos quais a educação deve estar vinculada, a importância da regulação e controle, o respeito à identidade e à diversidade institucionais, bem como o caráter de globalidade, legitimidade e continuidade que o sistema deve assegurar. (INEP, 2007).

Como já mencionado, o princípio da educação como um direito social e um dever do Estado leva a entender que o SINAES deveria mostrar até que ponto as instituições estão cumprindo com sua missão de atender às demandas requisitadas pela sociedade, como formação não apenas profissional, mas ética, política e cidadã e em que medida o Estado tem cumprido seu papel de agente responsável pela prestação de contas sobre a qualidade da educação ofertada.

O documento também defende o princípio de que as instituições de educação superior devem produzir meios para um desenvolvimento sustentado do país e formação de acordo com interesses sociais em um determinado momento histórico já que “isso é importante para orientar os sentidos da avaliação da formação e da produção de conhecimento e nos remete a uma concepção de qualidade e relevância social” (INEP, 2007, p.91).

A concepção de regulação e controle são colocados em destaque a fim de estabelecer a distinção entre o controle burocrático e legalista e a democratização por meio do estabelecimento de regras claras com objetivos que fogem à regra de ranqueamento para propor uma avaliação de fato que aponte as fraquezas das instituições, mas que possa também apontar-lhes elementos que propiciem melhores condições de desenvolvimento.

⁴⁷ Além da reunião inicial em Brasília, a CEA reuniu-se a cada quinzena e posteriormente, expandiu-se para outras cidades com o intuito de dar oportunidade de participação de um número maior de participantes, portanto, outras reuniões foram marcadas em Recife, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre.

A avaliação é considerada nessa lógica, como uma prática social com objetivos educativos, isto é, formativa no ponto de vista da possibilidade de proporcionar a reflexão sobre o apreendido, sobre as relações que se dão na construção do conhecimento, então a avaliação proposta deve ter um sentido formativo que indique “que a avaliação produz processos sociais de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, tomados em suas partes e em suas totalidades, com objetivos primordialmente de melhoria” (INEP, 2007, p.93).

Globalidade, legitimidade e continuidade são princípios que se integram, pois dão suporte à ideia que a avaliação não pode ser considerada apenas em relação à aspectos isolados, nem tão pouco em períodos pontuais e fragmentados. Essa concepção de avaliação pontual e isolada tem intenções que não a legitima como democrática, pois tem objetivos voltados à comparação e quantificação dos resultados.

Para que haja legitimidade de fato, a avaliação deve encampar todas as dimensões e levar em consideração todos os atores que compõem a instituição, como a administração, a docência, a pesquisa, a infra-estrutura, mas também os docentes, discentes e técnicos, utilizando-se para tanto um variado instrumental metodológico como estudos, discussões, juízos de valor que se integram aos instrumentos oficiais (INEP, 2007).

A legitimidade se dá, portanto, não apenas no plano técnico com a garantia de instrumentos e metodologia adequados, mas no plano ético e político, ao garantir que a avaliação seja um processo democrático e de respeito à pluralidade e atenda aos interesses da entorno ao qual a instituição pertence.

Por fim, a CEA encerrou os princípios e diretrizes da nova proposta de avaliação enfatizando a disparidade existente entre o antigo e o novo modelo:

Dessa forma, o SINAES, proposto neste documento, deve efetivamente constituir-se em uma ampliação dos âmbitos, objetos e procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando assegurar a globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico (INEP, 2007, p.15).

As propostas redigidas pela CEA serviram de base para a elaboração da Lei 10.861/2004 que institui o SINAES, bem como da criação do CONAES, responsável pela supervisão e coordenação do sistema.

4.1 A LEI Nº 10.861/2004: MARCO LEGAL DO SINAES

A Lei nº 10.0861 de 2004 que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior é relativamente sucinta, possui apenas 16 artigos nos quais estão regulamentadas as ações relacionadas com as três esferas que o Estado considera articuladas para a avaliação da educação superior, quais sejam, a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes desse nível em consonância com o art. 9º, da Lei nº 9.394 de 1996.

Além dos estabelecimentos das normas para avaliação da educação superior, a mesma lei institui a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior com o objetivo de

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.(BRASIL, 2004, art. 6º)

Seguindo o princípio de garantia de participação das diversos setores da comunidade acadêmica, na composição do CONAES está previsto 1 (um) representante do INEP, 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um), obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; 1 (um) representante do corpo

discente das instituições de educação superior; 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior; 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior, 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

Com relação à nomeação dos integrantes do CONAES, excetuando-se os membros dos órgãos públicos os quais são designados pelos seus respectivos dirigentes (nesse caso o INEP, CAPES e o MEC), os demais são nomeados pelo Presidente da República com mandato de dois anos no caso do representante discente (não havendo possibilidade de recondução) e três anos para os demais, admitida uma recondução de acordo com o art. 13 da mesma lei.

O presidente da Comissão é eleito pelos membros do colegiado dentre os membros de notório saber científico, indicados pelo Ministro da Educação.

Segundo a lei, a finalidade do SINAES é trazer a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior por meio da valorização de sua missão pública, da promoção de valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Para que o SINAES possa promover uma avaliação sistêmica, a referida lei assevera a necessidade de se garantir uma avaliação externa e interna, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e seus cursos

Há presente no corpo da lei a intenção em articular a avaliação externa com a interna, materializada na instituição das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) cujo objetivo de conduzir o processo interno das avaliações de acordo com as diretrizes estabelecidas, quais sejam sua constituição por ato do dirigente máximo da instituição, com participação de todos os segmentos da comunidade universitária, docentes, discentes, funcionários e sociedade civil organizada, desde não haja a maioria absoluta de qualquer um dos segmentos e gozando de autonomia com

relação a conselhos demais órgãos colegiados da instituição de ensino superior (BRASIL, 2004, art. 11).

A lei também especifica os objetivos avaliativos de cada esfera, portanto, à avaliação institucional compete a análise de dez dimensões da instituição iniciando-se pela própria missão da instituição articulada com o Plano de Desenvolvimento Institucional. Engloba a política para a graduação e pós graduação – ensino, pesquisa e extensão -, a responsabilidade social bem como a comunicação com a sociedade e atendimento aos estudantes, a infra-estrutura física, especialmente para o ensino e a pesquisa, a política para de pessoal – corpo docente e pessoal técnico administrativo, a sustentabilidade financeira tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. São também objetivos da avaliação institucional a organização e gestão institucional, com a preocupação com a representação e funcionamento dos órgãos colegiados e sua autonomia na relação com a mantenedora, bem como a participação da comunidade nos processos decisórios. Por fim, a própria avaliação institucional, seus processos, resultados e eficácia é contemplada como objeto de avaliação. (BRASIL, 2004, art. 3º).

Na esfera da avaliação de cursos, os objetivos têm relação com as condições de ensino ofertado aos estudantes, sobretudo na análise do perfil do corpo docente, instalações físicas e à organização didático-pedagógica. (BRASIL, 2004, art. 4º).

Com relação aos estudantes, está previsto o ENADE, associado a instrumento utilizado para analisar o perfil sócio-econômico. O ENADE possui um caráter obrigatório, é componente curricular registrado no histórico escolar, portanto, a sua não regularização resulta no impedimento da colação de grau. (BRASIL, 2004, art. 5º).

A Lei nº 10.861/2004 prevê que se tomem providências quando houver um grau insatisfatório de cumprimento do exigido pela avaliação institucional. Exige que se firme um protocolo de intenção entre a instituição de educação superior e MEC com a finalidade de mostrar o planejamento da instituição para solução dos óbices apontados.

Descreve também as punições decorrentes do não atendimento ao firmado no termo de compromisso, que vão desde a suspensão temporária da abertura de processos seletivos de cursos de graduação, até a cassação da autorização de

funcionamento da instituição da educação superior ou do reconhecimento dos cursos por ela oferecidos, responsabilizando também aquelas de natureza pública com a se advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada (BRASIL, 2004, art. 10).

A partir da análise da Lei percebe-se que ao Estado é garantida a exclusividade na coordenação e supervisão (CONAES) e execução (INEP) do processo avaliativo, embora faça parte do processo a avaliação interna realizada pelas próprias instituições através das Comissões Próprias de Avaliação.

O conteúdo da Lei expõe o reiterado discurso sobre o compromisso social que as instituições devem manter nas suas atividades acadêmica, seja por meio da esfera institucional e dos cursos, seja por meio dos estudantes (BRASIL, 2004, art. 2º, inciso I). Dentre as dimensões em uma instituição de ensino superior, a responsabilidade social deve ser avaliada obrigatoriamente.

Como parte do sentido social que a instituição deve atribuir às suas atividades, há uma preocupação da Lei com a relação entre a instituição e a comunidade, por isso, o texto deixa claro a necessidade de se avaliar, além da responsabilidade social, a imagem pública que a instituição transmite.

Nem mesmo a sustentabilidade financeira está excluída da responsabilidade social, pois está atrelada à capacidade de manter os compromissos de oferta de educação superior que por sua vez devem ser levados em consideração pelo plano de desenvolvimento institucional (BRASIL, 2004, art. 3º).

4.2 OS PROTAGONISTAS DO SINAES E SUAS RELAÇÕES COM A UNESCO

A proposta deste capítulo é descrever a atuação dos atores que fizeram parte da idealização, elaboração e divulgação do SINAES, buscando estabelecer o vínculo destes como a UNESCO.

No caso específico do SINAES, embora defenda-se que houve influência da UNESCO, não há acordos específicos firmados com o Brasil e mesmo admitindo-se que a participação do país na CMES 1998 e posteriores tenha repercutido positivamente em nível local, a relação com a UNESCO se dá com maior clareza através dos atores que idealizaram o SINAES, pois muitos deles tinham ligações com a UNESCO.

Para evidenciar a relação desses atores com a UNESCO, foram selecionados os currículos⁴⁸ dos integrantes da CEA e do CONAES e, em seguida, foram analisadas suas publicações com a temática “avaliação da educação superior”. Foram ainda pesquisados os envolvidos com as conferências da UNESCO e sua atuação no Brasil.

A equipe convidada para participar do CEA foi composta pelas seguintes pessoas:

José Dias Sobrinho (UNICAMP), Presidente, Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Héglio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, Adalberto Carvalho foi seu assessor, ambos da SESu e Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná como participante especial.

Dos 26 integrantes da CEA (incluindo os estudantes e assessores), sete deles tiveram algum tipo de relação com a UNESCO, desde consultoria até cargos de direção dentro da instituição:

Maria Isabel da Cunha: Consultora entre 2004 e 2005.

Stela Maria Meneghel: Coordenadora do primeiro curso de especialização na área de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior na UNILA, onde auxiliou na implantação da Universidade no período de 2008 a 2010, pró reitora de graduação, pesquisa e extensão na UNILAB, entre 2010 e 2012 (ambos os projetos, da UNILA e UNILAB foram elaborados com o apoio da UNESCO), concluiu seu pós doutoramento em 2008 no Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior em América Latina y Caribe.

⁴⁸ O Currículo Lattes nesse caso.

Marília Costa Morosini: Coordenadora do Projeto Conjunto – Projetos Internacionais IAU/UNESCO/CAPES/UTexas entre 2008 e 2011.

Maria Beatriz Moreira Luce: Coordenadora do projeto de pesquisa A legislação da Educação Superior no Brasil e na América Latina que contribuiu para o Programa de Estudos Temáticos do projeto “Observatório da Educação Superior da América Latina e do Caribe” da UNESCO/IESALC entre 2002 e 2007.

Julio César Godoy Bertolin: Consultor da UNESCO.

José Dias Sobrinho: Consultor da UNESCO/IESALC.

Hélgio Henrique Casses Trindade: Atual Vice-Presidente do Forum Higher Education, Research, Knowledge, Regional da UNESCO, Membro do Conselho de Administração do Instituto Internacional para a Educação na América Latina e no Caribe (IESALC/UNESCO) e ex-reitor da UNILA (2010-2013).

Os membros do CEA citados tiveram ou tem um nível de envolvimento variado com a UNESCO, a maioria deles são consultores, mas outros tem uma expressiva participação na Organização, pelo menos na seção latino americana. Stela Maria Meneghel atuou na implantação da UNILA, como pró-reitora da UNILAB e estes fazem parte do projeto da IESALC/UNESCO⁴⁹ de apoio às iniciativas no campo da educação superior que levam em consideração a integração intercultural e completou seu pós doutoramento na IESALC, mostrando uma proximidade maior com a organização.

Hélgio Trindade, dentre todos os personagens, é o que mais se destaca, pois até hoje (2014) é vice-presidente Forum Higher Education, Research, Knowledge, Regional da UNESCO, além de ter sido reitor da UNILA, projeto de universidade apoiado pela UNESCO.

Embora seja importante a afinidade para com a organização ao assumir cargos de direção, não se configura apenas com a aceitação dos cargos nesse caso.

Trindade é autor de várias obras⁵⁰ e no decorrer de sua carreira vem tomando uma postura crítica com relação à mercantilização e privatização da educação

⁴⁹“A UNESCO no Brasil participa com a IESALC nos dois projetos de implementação de universidades de integração intercultural, baseadas em valores essenciais como o respeito aos direitos humanos, ao diálogo intercultural, à diversidade cultural e à paz entre os povos.” (UNESCO, 2014).

⁵⁰ Embora não seja propósito da pesquisa fazer uma análise da produção bibliográfica de Hélgio Trindade, faz-se menção ao número de obras sobre educação superior com o objetivo de evidenciar o vínculo com o tema. Foram publicados cinco livros de sua autoria ou organizados por eles e vinte e oito artigos em revistas acadêmicas. Esse levantamento foi feito com base nos registros do Currículo Lattes.

superior, estratégia defendida pelo Banco Mundial (organização para a qual ele reserva as mais severas críticas) e assumida por vários países que realizaram reformas políticas e educacionais nos anos 90 segundo um modelo neoliberal, conforme o trecho a seguir

Neste início de século 21, certas organizações internacionais, ao forjarem os conceitos de 'sociedade do conhecimento mundializada' e da educação como 'bem público global', sinalizam o rompimento com qualquer projeto de inserção nacional soberana no processo (cf. World Bank, 2002). (TRINDADE, 2005, p.39)

Até esse ponto não causa espanto a postura de Trindade, assim como de seus colegas de Comissão que vem mostrando um alinhamento de pensamento.

Trindade escreveu em 2007 o livro *Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES*⁵¹ no qual faz uma síntese da atuação do CONAES em seus dois primeiros anos de atividades na supervisão do SINAES, bem como as diretrizes para as avaliações das três esferas (instituições, cursos e estudantes) a disseminação e implementação através dos seminários e uma pesquisa sobre a imagem pública do CONAES. Destaca a relevância do SINAES ao qual ele denomina "uma das políticas mais exitosas e consistentes no campo da educação superior brasileira" (TRINDADE, 2007, p.13).

Nos dois anos seqüentes à criação do SINAES/CONAES e como forma de disseminação do SINAES, o CONAES organizou uma série de oficinas regionais e seminários principalmente com os coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação das instituições no biênio, contemplando cerca de 1.600 instituições de ensino superior.

No tocante à participação do CONAES em eventos, além da participação em nível nacional para instituições de ensino superior e entidades representativas, em 2005, houve uma série de eventos internacionais com foco específico na Educação Superior e patrocinados pela UNESCO para os quais membros da equipe da CONAES foram convidados a participar com o *Forum* da UNESCO para *la Educación Superior e la Ciência* na cidade do México quando Trindade apresentou o SINAES. Outro evento de destaque em nível nacional e internacional foi o Seminário Internacional Reforma e Avaliação da Educação Superior: Tendências na Europa e

⁵¹ Esse livro foi impresso pela UNESCO e publicado em parceria com o MEC.

na América Latina, realizada em São Paulo, 2005, organizado pela CONAES com apoio da CAPES, UNESCO, INEP, CNE e SESu.

Além das participações em eventos, a equipe do CONAES participou de uma série de intercâmbios com países europeus e suas entidades, Espanha, Portugal e principalmente a França, onde visitou a *International Institute for Educational Planning* da UNESCO. Em nível regional, foram realizados intercâmbios com órgãos de avaliação da Argentina e México.

Em 2006, como continuidade do trabalho de apresentação do SINAES, Trindade participa do *Forum UNESCO* em Caracas e firma um Convênio de Cooperação CNE/CONAES e intercâmbio com o processo francês de avaliação.

Houve durante o período posterior à regulamentação do SINAES e efetivação do CONAES o entendimento por parte da Comissão que a divulgação do novo projeto teria a finalidade de dirimir as dúvidas sobre o funcionamento do sistema e incentivar a participação, bem como a aceitação do novo modelo pela comunidade acadêmica envolvida.

A divulgação *in loco* do modelo avaliativo do SINAES em instituições e associações de todas as regiões possui um valor estratégico e simbólico, pois busca reforçar a ruptura com o modelo desenvolvido no governo Fernando Henrique Cardoso, elaborado pela equipe do Ministério da Educação sem a participação dos principais interessados e, portanto, com uma forte rejeição por parte da comunidade acadêmica:

A implantação do Provão se fez repleta de contradições. Modelo imposto pelo Ministério de Educação, sem consulta e sem discussão pública, recebeu pesadas críticas de boa parte da comunidade de estudantes e professores, sobretudo de especialistas em avaliação. Pouco a pouco as críticas e resistências foram se amainando, não obstante sempre tenham ocorrido boicotes por uma parcela de estudantes (DIAS SOBRINHO, 2010, p.204).

Em referência aos acordos e encontros internacionais percebe-se a prioridade dada aos os países europeus do Sul, latino americanos e à UNESCO. Além de possuir formação acadêmica nas universidades francesas, já havia manifestado sua afinidade com o sistema francês de educação superior anos antes (TRINDADE, 2001) mas, o que chama a atenção na verdade, não é a presença de determinados países, mas a ausência dos países ricos que possuem experiência em avaliação como os Estados Unidos e Inglaterra. Igualmente curioso é o fato de não ter havido a participação nestes encontros do Banco Mundial e OCDE, nem ao

menos como expectadores. Já com a UNESCO, além de ter convidado a comitiva do CONAES para apresentar seu modelo, ainda participou e patrocinou eventos como o Seminário Internacional realizado em São Paulo, 2005.

Apesar de haver alguns indícios eventuais da aproximação do Brasil à UNESCO, nada mais concreto que o discurso manifesto em apologia aos princípios norteadores da concepção de educação superior feita por Trindade em período anterior à implantação do SINAES. Em destaque o texto intitulado *UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina*.

O texto reclama da aceitação por parte dos governos brasileiros dos 90 da privatização da educação, conseqüentemente, a redução de recursos para a manutenção das universidades públicas, o que ele relaciona com as orientações do Banco Mundial e

frente às 'reformas' de inspiração neoliberal se contrapõem outras concepções de reforma contidas nas análises da UNESCO e que visam qualificar as instituições de ensino superior em escala mundial. A divergência central é que as reformas da UNESCO envolvem o pressuposto de que o Estado tem um compromisso irrenunciável de investimento estratégico de longo prazo no ensino superior[...] (TRINDADE, 1999, p.119).

Em crítica aberta ao governo pela asfixia das universidades resultando numa condição inadiável para cobrança de anuidade em instituições públicas de ensino superior e adoção de um programa de bolsas aos alunos mais pobres, típica política compensatória ao gosto do Banco Mundial Trindade (1999) chama de dissimulada a política adotada pelo governo pela redução dos investimentos nas universidades públicas e de acirramento da competitividade entre as instituições privadas plasmada por um modelo de avaliação (o ENC).

Como alternativa de concepção de sistema educacional em nível superior e de avaliação com base nos preceitos do Banco mundial, Trindade remete-se à alternativa da UNESCO, já que

conscientes, pois, do papel construtivo da UNESCO na elaboração de uma concepção estratégica capaz de oferecer alternativas consistentes e viáveis para a nova reforma das instituições de ensino superior latino-americanas na perspectiva do novo século é que consideramos fundamental difundir o conteúdo dos recentes documentos elaborados na Conferência Mundial de Paris (TRINDADE, 1999, p.122).

Trindade procurou demarcar a cisão existente entre a concepção de educação superior do Banco Mundial, predominante e crescente nos países latino-

americanos, e a UNESCO, pólo de resistência à investida neoliberal sobre o continente, na sua interpretação.

Anos mais tarde em outro texto, *As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina* (2001), Trindade voltou a defender essa posição, todavia, numa condição bem menos favorável ao seu ponto de vista.

Trata-se da análise do documento elaborado em conjunto pelo Banco Mundial e UNESCO denominado *Educação Superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas*, no qual foram suplantados vários princípios defendidos historicamente pela UNESCO, como, por exemplo, o financiamento público a longo prazo, e não apenas na educação básica como defende o Banco Mundial. Trindade afirma

cabe, no entanto, mencionar que o novo documento busca associar-se à UNESCO, que sempre defendeu o financiamento público das universidades como ‘um investimento de longo prazo’ e mudar o discurso que influenciou fortemente os governos latino-americanos: a idéia de que ‘prioridade’ ao ensino primário se faz em detrimento do ensino superior [...](TRINDADE, 2001, p.33).

Essa parceria, um tanto quanto estranha aos olhos dos mais críticos é explicada por Trindade como uma

operação política para enfrentar e diluir a mobilização de forças não alinhadas com a filosofia do Banco. A metáfora do ‘cavalo de Tróia’ parece simbolizar a nova estratégia diversionista do Banco Mundial em sua relação com a UNESCO.” (TRINDADE, 2001, p.34).

José Dias Sobrinho participou como coordenador do CEA e convidado do CONAES como membro de notório saber no campo da avaliação da educação superior e parece compartilhar a mesma identificação com os princípios da UNESCO.

A partir de sua produção bibliográfica é possível perceber que o autor defende a democratização da avaliação a partir do envolvimento da comunidade acadêmica, articulada à participação do Estado na defesa da educação como bem público e o compromisso social dos cursos e das instituições, elementos presentes no discurso da UNESCO.

As obras de José Dias Sobrinho, que ganharam mais destaque no campo da avaliação da educação superior, mantém uma postura crítica à intervenção do Banco Mundial na educação superior, como relata em *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência* escrito em parceria com outro colega de CEA, Dilvo Ristoff :

O tema e o interesse da avaliação institucional adquirem muita força a partir do momento em que se tornou em todo mundo mais aguda a crise que tem levado os governos a investirem cada vez menos na área social, especialmente em educação. Reduzir os investimentos públicos na educação tem sido a orientação básica dos principais organismos internacionais de financiamento, sobretudo do Banco Mundial, que os governos nacionais tendem a praticar. Esta é uma das principais tendências na educação superior em todo o mundo, porém afetando mais seriamente os países subdesenvolvidos[...] (DIAS SOBRINHO, 2000, p.97).

No artigo *Políticas de avaliação, reformas do Estado e da Educação Superior*, Dias Sobrinho acusa as organizações internacionais de fomentarem projetos de avaliação como meio de comparação, com o objetivo de estabelecer um clima de competitividade

Os instrumentos utilizados são basicamente os testes de alcance nacional centrados nos rendimentos estudantis e as análises das condições de infraestrutura humana e física dos cursos como indicadores da qualidade, ou seja, de eficiência e produtividade, ou melhor ainda, de competitividade. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.79).

A defesa do caráter democrático da avaliação conforme Dias Sobrinho deve fomentar nos envolvidos a prática da cidadania, da inclusão social, solidariedade, defesa dos valores culturais regionais, valores que foram sendo desconsiderados no processo de privatização da educação superior, tendo como fator essencial de resistência a retomada do princípio da educação como bem público, desse modo

todo centro de educação superior autêntico, seja qual for sua forma de propriedade, que tem a função de caráter eminentemente público', diz um documento da UNESCO (1995, p.30). independentemente de sua natureza jurídica, pública ou privada, toda instituição educativa tem uma responsabilidade social [...] (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 82).

Em outro artigo, *Concepções de universidade e de avaliação institucional*, Dias Sobrinho alerta para a monopolização do conhecimento pelos países ricos, tendo em vista o potencial das universidades em produzir tecnologia, fator essencial para o desenvolvimento econômico contemporâneo, além do mais, uma mercadoria

dentre as mais requisitadas em nível mundial, mas que uma parcela pequena de países domina.

Analisando a partir dessa ótica, o Banco Mundial orienta os países pobres a não investirem em pesquisa pelo seu alto custo, ao invés disso, investir em educação básica e comprar tecnologia já pronta, portanto as instituições de ensino superior dos países periféricos passam a ser um fardo para o Estado e, portanto, a saída é a privatização e o estímulo à concorrência entre as instituições privadas:

Uma avaliação baseada nesses princípios só pode levar uma desconsideração do compromisso social porque "sua lógica está fixamente centrada no seguinte ponto: a taxa de retorno é considerada baixa, pela ótica do mercado, razão pela qual a universidade pública deve ir cedendo seu lugar às instituições privadas" (DIAS SOBRINHO, 2001, p.155).

A perspectiva contrária da UNESCO em relação à educação superior é defendida por Dias Sobrinho através da apresentação do documento *Plano para a mudança e desenvolvimento do ensino superior(1995)*, pois está assentada na pertinência e no compromisso com o entorno social

em resumo, o documento da UNESCO aponta as enormes dificuldades e as grandes deficiências da educação superior. Entretanto, ao contrário do Banco Mundial, suas orientações são positivas e construídas sobre o princípio da importância da educação superior enquanto parte essencial do amplo processo de mudança da sociedade contemporânea [...] Ambas as propostas, a do Banco Mundial e a da UNESCO, reclamam a necessidade da avaliação. Mas, tratar-se-ia da mesma avaliação? Certamente não. (DIAS SOBRINHO, 2001, p.158).

Embora não tenha assumido cargos de direção no processo de consolidação do SINAES, Maria Amélia Sabbag Zainko participou do CEA e como consultora do CONAES no biênio 2004-2006, o que lhe confere notoriedade no campo da pesquisa acadêmica relacionada à avaliação da educação superior

No artigo publicado em 2003, intitulado *Educação Superior, democracia e desenvolvimento humano sustentável*, Zainko traz uma reflexão sobre a necessidade das instituições de educação superior voltarem-se às necessidades sociais do cidadão, à construção da cidadania, formação de um profissional identificado com os interesses de sua comunidade e com a defesa da herança artística e cultural regional.

O desenvolvimento humano sustentável na interpretação de Zainko equilibra-se nos pilares da sustentabilidade econômica, social, cultural e política tendo o homem como centro do processo e diante das variadas concepções de desenvolvimento, estabelece um vínculo entre suas idéias e os princípios da UNESCO,

pois o desenvolvimento humano sustentável tem se constituído em bandeira da UNESCO que, desde 1995, em seu documento sobre *Políticas para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior* vem afirmando a gigantesca expansão quantitativa e as transformações qualitativas da educação superior em todo mundo (ZAINKO, 2003, p. 46).

Há um alinhamento com a UNESCO mesmo fora do círculo do CEA. O então ministro da educação, Cristovam Buarque, havia apresentando um trabalho denominado *A universidade numa encruzilhada* na Conferência Paris+5 em junho de 2003.

Nesse trabalho, Buarque faz uma crítica à omissão das instituições de educação superior frente às mazelas sociais e tentativa por partes dos organismos internacionais de mercantilização da educação:

[...] por favor, não permitam que as universidades sejam transformadas em fábricas, nem que o conhecimento se converta em uma mercadoria, que é a prática proposta pelos tecnocratas de algumas instituições internacionais. Aceitá-la significaria trair o que há de mais nobre no projeto humano. (BUARQUE, 2003, p.64)

Nesse período, o Ministério da Educação já dava indícios de uma reformulação da educação superior brasileira com o apoio na UNESCO a partir de apresentações e produções bibliográficas com esta temática

É nesse contexto que a Secretaria da Educação Superior do MEC, buscando reorientar as funções da universidade e do ensino superior, promoveu com o apoio da UNESCO e em conjunto com as Comissões de Educação do Senado e da Câmara Federal, o Seminário 'Universidade: por que e como reformar?'. (UNESCO/BRASIL, 2003, p.12)

O seminário ocorreu em agosto de 2003, em Brasília, logo após a Conferência Rio+5 dando origem ao livro *A Universidade na encruzilhada*, publicado pela UNESCO.

Em outro documento intitulado, *UNESCO e Brasil: consolidando compromissos*, a organização indica a relação entre Brasil e UNESCO como uma “parceria”, apoiando a reforma universitária em andamento:

Na área da educação superior, a UNESCO tem procurado dar continuidade ao desdobramento, tanto dos princípios e diretrizes aprovadas pela Declaração Mundial para a Educação Superior no Século XXI, quanto às implicações de outras declarações e documentos de referências aprovados pela Conferência Geral. Assim sendo, destaque pode ser dado à parceria estabelecida no início de 2003, na gestão do então Ministro Cristovam Buarque, com vistas ao objetivo de dar início ao projeto da reforma universitária brasileira. No marco dessa política, foram promovidos inúmeros debates e encontros, no país e no exterior, com especialistas reconhecidos, pertencentes ou não ao quadro da UNESCO. (UNESCO, 2004, p.60)

Embora não tenham anunciado claramente seus vínculos, os autores mencionados marcaram o alinhamento com os princípios da UNESCO, mas também a ruptura com a concepção de educação materializada nos documentos do Banco Mundial e OCDE cujas recomendações foram seguidas quando da criação do ENC.

O contexto é marcado não apenas pela ruptura no plano educacional, mas também no plano político: a ascensão de Lula da Silva e o simbolismo do resgate de muitas reivindicações elididas durante dois mandatos de políticas educacionais de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, a elaboração de um novo modelo de educação superior, e na esteira, um novo modelo de avaliação deveria se constituir sob novas bases ideológicas.

Os personagens envolvidos, sobretudo os condutores do processo de elaboração do SINAES, já haviam aludido ao fato de ser necessário uma reformulação da avaliação da educação superior, a elaboração de uma avaliação sistêmica, a partir de consultas e sugestões da comunidade acadêmica e com base no compromisso social da educação superior, como aponta Trindade

a melhor prova que nosso diagnóstico estava correto foi o livro quase oficial , organizado por Bolívar Lamounier (a Era FHC, 2002), onde se lê, no capítulo destinado a avaliar o governo na área da educação, que a ‘reforma universitária fica para depois’ . aí a responsabilidade histórica do governo Lula de resgatar esta dívida com a universidade brasileira. (TRINDADE, 2003, p.181).

Apesar de haver de indícios de um vínculo entre as orientações da UNESCO e o projeto concebido pelos membros do CEA, em especial seus líderes,

não há como afirmar simplesmente que tais determinações tenham repercutido integralmente sobre a política educacional sem a devida análise do documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta da educação superior (2003⁵²)* em conjunto com a Lei nº 10.861/2004.

4.3 UMA ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO SINAES EM COMPARAÇÃO COM O DISCURSO DA UNESCO

As orientações da UNESCO para a educação superior refletem o interesse da organização em refunda-la sob o princípio de pertinência social, interesse público e democratização do acesso e conformação aos desafios tecnológicos e científicos determinados por um mundo em transformação (UNESCO, 1995, 1998).

Nesse sentido, a avaliação da educação superior deve garantir a possibilidade de constatar se as instituições, públicas ou privadas, estão garantindo seu compromisso social devendo ser tal avaliação mediada pelo Estado.

A formação dos estudantes deve levar em conta não apenas a formação para o mercado de trabalho, mas para garantir os valores da sociedade, inculcando nos jovens valores nos quais repousa a cidadania democrática (UNESCO, 1998). Nesse sentido a educação superior deve

e) contribuir a proteger y consolidar los valores de la sociedad, velando por inculcar en los jóvenes los valores en que reposa la ciudadanía democrática y proporcionando perspectivas críticas y objetivas a fin de propiciar el debate sobre las opciones estratégicas y el fortalecimiento de enfoques humanistas (UNESCO, 1995, p.15)

Com relação aos valores pleiteados pela sociedade a proposta do SINAES procurou consolidar as necessárias convergências em relação a uma “concepção de avaliação como processo que efetivamente vincule a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social” (INEP, 2007, p.101).

Como função inequívoca das instituições de ensino superior, a proposta do CEA coloca o incentivo à pesquisa e à ciência como essencialmente estratégico para o desenvolvimento do país. Em se tratando ainda da formação dos estudantes,

⁵² Daqui em diante passa a ser denominado “proposta do CEA”

estes devem estar capacitados para a preservação da cultura, valores e identidade regional e local.

Na finalidade da educação superior existe similaridade entre a proposta do CEA e da UNESCO. A proposta do CEA defende que a finalidade da educação superior é formar cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do País, muito próximo da afirmação da UNESCO:

Artículo 3º: a) formar diplomados altamente cualificados y ciudadanos responsables, capaces de atender a las necesidades de todos los aspectos de la actividad humana, ofreciéndoles cualificaciones que estén a la altura de los tiempos modernos, comprendida la capacitación profesional, en las que se combinen los conocimientos teóricos y prácticos de alto nivel mediante cursos y programas que estén constantemente adaptados a las necesidades presentes y futuras de la sociedad;(UNESCO, 1998, art 3º)

Este compromisso com a formação de cidadãos e profissionais de acordo com os interesses da sociedade enseja a necessidade de promover-se um desenvolvimento econômico articulado ao social, o que a proposta denomina desenvolvimento sustentável, princípio que é defendido também pela UNESCO que “também advoga deveriam procurar um desenvolvimento sustentável humano, em que o crescimento econômico servisse ao desenvolvimento social e assegurasse um meio ambiente sustentável” (UNESCO, 1995, p.58)

Dentre os princípios mais aclamados dos documentos referentes aos SINAES, está o papel do Estado. Há uma clara referência à preponderância deste na garantia e oferta da educação (INEP, 2007), supõe-se que a partir dessa premissa cabe a ele garantir a educação superior como bem público e direito social conforme preconizado pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004, art. 1º).

A questão da primazia do Estado sobre a iniciativa privada é defendida pela UNESCO, mas guardadas as devidas proporções. Com relação ao financiamento, a organização é clara ao afirmar que é função essencial do Estado, mas devido aos altos custos não dever ser de sua competência exclusiva.

O documento *Política de mudança e desenvolvimento do ensino superior*(1995) afirma que deve haver um rigoroso planejamento afim de se evitar a cobrança de mensalidades dos alunos mesmo em instituições públicas.

Já a CMES 1998 defendeu a primazia do Estado, porém sem prescindir dos recursos privados

a financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación.

a) La diversificación de las fuentes de financiación refleja el apoyo que la sociedad presta a esta última y se debería seguir reforzando a fin de garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, de aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia. El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para asegurar que las misiones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada. (UNESCO, 1998, p.21)

Partindo-se da necessidade de se garantir a igualdade de acesso e inclusão das minorias culturais, lingüísticas, étnicas e da população mais pobre, conforme a CMES 1998, supõe-se que tal demanda deva ser atendida pelo Estado, mas tal afirmação não está tão clara quanto a Lei nº 10.861/2004, que ao colocá-la como um dimensão obrigatória de avaliação de instituições e cursos (e não faz distinção entre públicas e particulares) estabelece uma dimensão obrigatória pela a avaliação perante “III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;” (BRASIL, 2004, art. 3º) em concordância com a UNESCO que afirma

a)La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades societales, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente. (UNESCO, 1998, art. 1º)

Tratando-se especificamente da avaliação a proposta do SINAES é categórico em afirmar “o papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de educação superior (INEP, 2007, p.15) e nesse ponto, a posição da UNESCO é convergente, tanto na função legislativa, como de regulação e controle (UNESCO,1995,1998) apoiando ainda a avaliação externa e interna com mecanismos transparentes e adequados para esse fim com o objetivo de prestar contas à sociedade, tal qual o art. 2º da Lei nº10.861/2004.

A proposta do CEA acena para a aceitação da diversidade institucional, a existência não apenas de universidades, ainda que esta seja a base do desenvolvimento da educação superior nacional, mas também outros tipos de organização institucional, visto o crescimento nos anos anteriores desse tipo de instituição. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e cooperação (INEP, 2007).

No que toca à avaliação dessas instituições e cursos, segundo a Lei nº 10.861/2004, deve-se respeitar a diversidade institucional, entendendo-se que a instituição contempla na sua missão e plano de desenvolvimento institucional as necessidades e aspirações da comunidade, fatores que justificariam sua diversidade.

Este é um ponto convergente com a UNESCO (1995; 1998) que, nesse quesito, aponta para o sentido oposto das outras organizações internacionais. A UNESCO admite, face às novas demandas da sociedade moderna, outras formas de organização em nível superior desde que atendam ao compromisso com o desenvolvimento econômico e social

Outras organizações internacionais defendem e incentivam a criação de novas instituições de ensino - e nesse caso não universitárias – a partir da lógica da flexibilidade e da performatividade, tão cara às economias globalizadas. Há também a “preocupação” com o peso que o Estado carrega com o fomento à pesquisa e por isso defendem a criação de universidades de ensino (e não de pesquisa).

A UNESCO, por sua vez, defende que a diversidade institucional deve promover o regime de cooperação entre elas como forma de garantir o compromisso social das instituições.

Há uma relação intrínseca entre avaliação e qualidade. Ambos os lados defendem que a avaliação é um instrumento para a melhoria da qualidade e esta deve ser irradiada às várias dimensões institucionais, programas, planos de estudo, instalação, professores, alunos.

Embora haja em comum a defesa da elaboração de sistemas de avaliação devido à sua concepção pluridimensional, há diferenças em relação ao padrão de

qualidade. Enquanto a UNESCO defende a idéia que a qualidade da educação ofertada deve ter como base padrões internacionais

[...] una autoevaluación interna y un examen realizados con transparencia por expertos, independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Debrían crearse instancias nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad reconocidas en el plano internacional. (UNESCO, 1998, p.58)

a proposta do CEA coloca como padrão de qualidade a universidade pública (INEP, 2007).

Os elementos chave para a constituição de um reforma da educação a partir da necessidade de atendimento às demandas sociais impostas altera-se, dos termos relevância, qualidade e internacionalização (UNESCO, 1995), para relevância, qualidade e autonomia (INEP, 2007).

A Lei nº 10.861/2004, apresenta as diretrizes, objetivos e finalidades, e os meios e formas para sua implementação, portanto, é necessário incluir na análise sobre o SINAES, a proposta de avaliação da educação superior apresentada pelo CEA, pois nela se apresentam com mais clareza o princípios norteadores no sistema a ser criado.

A proposta do CEA e a lei que o institui refletem a intenção de garantir ao Estado a primazia da avaliação externa aos cursos e instituições articulada com a avaliação interna. Insiste na globalidade da avaliação, portanto estabelece uma avaliação sistêmica.

Há muita similaridade com a proposta da UNESCO. Preocupada com as crises sociais, mas também o rápido crescimento tecnológico, defende o princípio do desenvolvimento econômico associado ao equilíbrio social, pois o organização “advoga – deveriam procurar [as estratégias de desenvolvimento] um desenvolvimento sustentável humano, em que o crescimento econômico servisse ao desenvolvimento social e assegurasse um meio ambiente sustentável.” (UNESCO, 1995, p.12).

O alinhamento do SINAES com as orientações da UNESCO torna-se mais verossímil quando se compara seu discurso com aqueles elaborados por outras organizações internacionais mais próximos dos interesses do setor econômico, como Banco Mundial e OCDE.

Não há, por exemplo, a apologia à competitividade, muito comum nos documentos destas organizações, nem a flexibilização da avaliação com relação à supervisão do sistema (este deve ser responsabilidade do Estado), tão pouco há prevalência de uma dimensão sobre outra isto é, instituições, cursos e estudantes devem ser avaliados em articulação.

Há ainda pontos de divergência: a avaliação realizada como meio de adequação da qualidade da educação superior com base em padrões internacionais não encontra cotejamento na proposta do SINAES.

Apesar de haver divergências, os sujeitos envolvidos, além de suas diretrizes, são fatores relevantes para afirmar que houve influência dos princípios da UNESCO na elaboração do SINAES, conforme será defendido no próximo capítulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação possui um sentido polissêmico. Há nela atribuições sociais, históricas, econômicas e pedagógicas que lhe permitem um leque de instrumentos e usos que lhe auferem dimensões múltiplas, avaliação da educação, avaliação na educação, avaliação escolar, avaliação em larga escala, avaliação institucional, etc.

Entende-se que a avaliação é um instrumento de poder e como tal, subsumida numa determinada concepção de sociedade e nas relações de produção que a determinam, portanto, descarta-se, *a priori*, argumentos em defesa da neutralidade da avaliação, assim como qualquer paradigma científico que sustente tal argumento.

Dentro da configuração do modo de produção capitalista, vem assumindo um papel de destaque como instrumento de poder face às reformas de Estado e, em consequência, às reformas educacionais, por proporcionar o argumento necessário para as mudanças conforme os interesses dos grupos dominantes.

Como visto no segundo capítulo, as reformas educacionais postas em curso nos anos 70 pelo Regime Militar e as reformas dos anos 80,90 e 2000 estiveram ligadas à reforma do Estado, que seguiram uma lógica de apresentação das deficiências (a baixa qualidade da educação ofertada) do sistema educacional, apontadas pelo resultado das avaliações. Logo em seguida às reformas, as avaliações monitoraram e indicaram até que ponto os objetivos traçados pela reforma foram atingidos.

O surgimento da avaliação na educação sob controle estatal indicou o interesse em controlar a qualidade da pós graduação ofertada tendo em vista a formação de profissionais de alto nível que dessem sustentação ao projeto de construção do Brasil potência, a formação de especialistas nas áreas de conhecimento necessárias ao rápido crescimento econômico que se pretendia atingir durante o período do Regime Militar (1964-1985).

Nos anos 90, as organizações internacionais assumiram o papel de baluartes da reforma educacional, enfatizando para tanto a necessidade de sistemas avaliativos padronizados, desprezando-se as particularidades educacionais, sociais, culturais e econômicas.

A reorientação das organizações internacionais que tiveram origem no pós Segunda Guerra Mundial, de agências para recuperação das economias européias

destruídas pela guerra, à indutoras do crescimento econômico dos países capitalistas periféricos, mascarou o papel de mediadores da hegemonia norte americana, que devido à polarização mundial em blocos capitalista e comunista pela Guerra Fria, encontrava em obstáculos em se manter por meio dos acordos bilaterais, estratégia de dominação até então utilizada.

A crise econômica que arrastou os países periféricos, boa parte deles latino-americanos, para uma crise social sem precedentes nos anos 80 e 90, exigiu dessas organizações, intervenções buscando estratégias de contenção da pobreza extrema, em grande parte derivada dos equívocos da receita neoliberal de recuperação da capacidade de pagamento da dívida externa, prescrita pelo Consenso de Washington.

Nessa estratégia, à educação reservou-se um papel importante para a contenção da pobreza extrema a partir da lógica da melhoria das condições de empregabilidade e redução das taxas de natalidade através da oferta de educação primária à parcela da população mais pobre. O caráter redentor da educação escolar primária é um princípio comum às organizações internacionais.

A visão reducionista dessas agências colocou a educação superior em segundo plano. Ao enfatizar a centralidade da educação primária, o Banco Mundial, por exemplo, afirmou que a educação superior sobrecarregava os cofres públicos devido ao seu elevado custo. A orientação dada pelo Banco aos governos era deixar que a iniciativa privada se encarregasse desse nível.

O crescimento do campo da inovação tecnológica resultou em novos desafios para as instituições de ensino superior no desenvolvimento da pesquisa voltada aos interesses do setor econômico.

Pesquisas elaboradas pelo próprio Banco Mundial apontaram para o erro em propor investimentos na educação básica em detrimento da educação superior, pois esta mostrou-se essencial para o desenvolvimento das economias dos países pobres, ameaçados pelo aumento da distância dos países que haviam investido em pesquisa e tecnologia.

Brovetto (2005) explica que uma equipe de pesquisadores do próprio Banco havia estabelecido um novo parâmetro para mensuração da riqueza dos países: o capital natural, os bens de produção e os recursos humanos. As pesquisas elaboradas, seguindo esse padrão, indicaram que os países desenvolvidos investem

mais em recursos humanos, pois, representam dois terços da riqueza desses países.

Essa releitura sobre papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento da ciência, da tecnologia e, em sentido mais amplo, do conhecimento, implicou no discurso em defesa das avaliações e da acreditação das instituições a partir de critérios internacionais.

A globalização, não apenas da economia, mas também do conhecimento carecia de projetos de avaliação nacionais e internacionais que garantissem a qualidade dos produtos educacionais, comercializáveis em todo o mundo independentemente de sua origem.

Criaram-se então, agências governamentais de avaliação da educação superior com o objetivo de induzir as instituições à competitividade e ao ranqueamento tal qual ocorrera com o advento do Exame Nacional de Cursos, elaborado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, um modelo calcado na avaliação dos alunos e elaborado pela equipe do MEC e que sofreu forte oposição por parte da comunidade acadêmica.

Nem todos os organismos internacionais, todavia, partilhavam da mesma concepção de educação superior.

A UNESCO patrocinou em 1998, a Conferência Mundial sobre a Educação Superior na qual ficou estabelecido que a educação superior é um direito social e de acesso igualitário a todos. As instituições, dessa forma, devem adequar-se aos interesses da comunidade, trabalhando em prol da preservação de cultura, dos valores e da identidade local. Essa postura indicou a inconformidade dos participantes com o processo de globalização em curso que fragilizava ainda mais as economias dos países periféricos e eclipsava suas identidades locais.

A afirmação da educação superior como direito e bem social contrariava a concepção do Banco Mundial que a vinculava aos interesses de mercado internacional, pois assimetrias muito grandes comprometiam o processo de integração dos países à economia globalizada.

A concepção de educação superior segundo a UNESCO ganhou respaldo no período da reforma universitária implementada no governo Lula da Silva (2003-2007). Havia o interesse em demarcar a ruptura, se não em termos concretos ao menos no plano do discurso, com o modelo de gestão do governo Fernando

Henrique Cardoso (1994-2002) ao qual associou-se a imagem do consentimento às orientações do Banco Mundial e ao modelo neoliberal.

Da ruptura político-econômica, resultou a devida ruptura com a política educacional para a educação superior, e na esteira, do modelo avaliativo vigente, mas para tanto, era necessária a legitimação de uma organização internacional.

A UNESCO parece ter sido uma boa alternativa naquele momento: diferentemente de outros organismos que se utilizavam do poder financeiro como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) ou mesmo de um aparato instrumental de respaldo internacional como a OCDE (que transformou o PISA num parâmetro de alcance mundial), a Organização dispunha historicamente do *status* de “reserva intelectual da ONU” e uma participação atuante na América Latina por meio da IESALC, o que lhe conferia maior destaque ainda com relação à educação superior.

A Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998) repercutira positivamente em nível mundial, pelo histórico de discussões coletivas e ampliadas por reuniões em vários continentes que a antecederam⁵³.

Às vésperas da publicação da Lei 10.861/2004, a UNESCO mantinha um relacionamento profícuo com o Brasil através de projetos e acordos de cooperação com órgãos governamentais, privados e organizações não-governamentais, prestando apoio institucional, técnico e/ou financeiro a eventos e iniciativas governamentais e não-governamentais, proposição e experimentação de inovações e da produção e disseminação de conhecimentos e subsídios a políticas públicas. (UNESCO, 2004).

Na arena política, a UNESCO contava com o apoio de personagens fundamentais para a concretização do SINAES, o Ministro da Educação, Cristovam Buarque, o presidente da Comissão Especial de Avaliação, José Dias Sobrinho e o presidente do CONAES, Hélgio Trindade, incluindo ainda o presidente do Grupo de Parlamentares Amigos da UNESCO⁵⁴, Aloísio Mercadante, que afirmara para o documento publicado em 2004 pela UNESCO, *UNESCO e Brasil: consolidando compromissos* que

⁵³ Depois de publicado o documento “Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior” em 1995, resultado da Conferência Geral da UNESCO em 1993, foram realizadas cinco conferências regionais como preparação da CMES de 1998, em Havana (1996), Dakar (1997), Tóquio (1997), Palermo (1997) e Beirute (1998).

⁵⁴ O Brasil foi pioneiro na América Latina em organizar esse tipo de grupo em 1997.

Na condição de Presidente do Grupo de Parlamentares Amigos da UNESCO, acompanho atentamente a atuação dessa agência especializada da ONU no Brasil. É impressionante ver o seu notável desempenho em áreas tão variadas como Educação, Ciências e Meio Ambiente, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Em todas elas, a sua marca são projetos de alta qualidade e grande sentido social. O lema principal da UNESCO, Educação para Todos, significa, para mim, igualdade de oportunidades e desenvolvimento com justiça social. E o trabalho da UNESCO é a prova concreta de que a cooperação internacional, dentro do marco do multilateralismo, pode gerar condições concretas para a construção de um mundo melhor para todos os habitantes do planeta (UNESCO, 2004, p.55)

Cristovam Buarque que havia apresentado um trabalho na conferência Paris+5 realizada pela UNESCO, em 2003, firmou parcerias para apoio à reforma universitária:

Na área da educação superior, a UNESCO tem procurado dar continuidade ao desdobramento, tanto dos princípios e diretrizes aprovadas pela Declaração Mundial para a Educação Superior no Século XXI, quanto às implicações de outras declarações e documentos de referências aprovados pela Conferência Geral. Assim sendo, destaque pode ser dado à parceria estabelecida no início de 2003, na gestão do então Ministro Cristovam Buarque, com vistas ao objetivo de dar início ao projeto da reforma universitária brasileira. (UNESCO, 2004, p.56)

A UNESCO afirma que a continuidade dos seus princípios e diretrizes estão plasmadas na reforma universitária brasileira em curso.

José Dias Sobrinho também possuía vínculos com a UNESCO, embora apenas como consultor. No entanto, sua produção teórica colocava-o numa posição de destaque em relação aos demais, aliás, sua produção teórica como já analisado coadunava-se com os princípios da UNESCO, na defesa de bases mais democráticas e participativas em relação à avaliação da educação superior. Não sem propósito, foi convidado para participar do CONAES no biênio 2004-2006 como membro de notório saber.

Talvez o ator mais emblemático desse contexto tenha sido Héglio Trindade. Autor de vários textos sobre a universidade e das crises que a desmantelaram, foi um crítico das investidas do Banco Mundial sobre a educação superior, além do mais, sua destacada posição na hierarquia administrativa da UNESCO conferiu à sua participação no processo de elaboração do SINAES indícios da participação da UNESCO.

Trindade também participou durante sua gestão na presidência do CONAES, de uma série de apresentações e parcerias, muitas delas sob a chancela da UNESCO.

A participação da UNESCO na elaboração do SINAES é materializada pelos princípios e diretrizes muito próximos e pela participação desses atores no processo de sua elaboração.

Apesar da intenção dos *staff* da CEA indicar sua preferência pelas orientações da UNESCO, é possível que esta tenha marcado uma ruptura com as demais organizações de claro alinhamento com os interesses do capital como Banco Mundial, OCDE, FMI?

Se for tomado como parâmetro, os documentos elaborados pela Organização durante os anos 90, com o ápice na CMES de 1998, e ainda sob a presidência de Federico Mayor (1987-1999) percebe-se o esforço em defender a educação como um direito público, mas, quando se toma como base a análise dos documentos elaborados em conjunto, entre UNESCO e outras organizações internacionais, certamente não.

O documento *Higher education in developing countries* (2000) reafirmou a necessidade de flexibilização do financiamento da educação superior, um novo modelo que possibilite maior competitividade, um sistema de avaliação em parceria com agências internacionais de acreditação e outras propostas mais que se afastam das diretrizes da UNESCO. Siqueira (2001) e Trindade (2003) defenderam a idéia que tal parceria foi uma tentativa do Banco Mundial de bloquear a crescente aglutinação de forças de diversos grupos não-alinhados com a filosofia do Banco Mundial. Apenas não explicam porque a UNESCO que, dois anos antes afirmara ser a educação um direito social de todos, consentiu com o texto do documento que afirmou, opostamente, que a educação deveria preparar o cidadão para um mundo competitivo.

Na Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998), Marcos Antonio Rodrigues Dias, diretor da divisão de Educação Superior da UNESCO na época, proferiu em seu discurso de abertura o que a UNESCO considerava como uma estrutura conceitual para a educação superior; participação em harmonia dos governos, das instituições e da sociedade civil organizada na elaboração de objetivos sociais comuns, o fortalecimento da autonomia acadêmica e da liberdade, a participação de todos no estabelecimento de uma sociedade mais justa e

imparcial, encerrando com as seguintes palavras: “É uma utopia? É impossível? [...] não nos esqueçamos que sem utopia, sem ideal, ninguém pode acelerar o progresso, nem construir uma sociedade melhor. O que a UNESCO sugere a você é uma utopia realista.” (DIAS, 1998, p.64).

Em outro artigo publicado em 2004, Dias já não demonstrava tanta certeza da postura inflexível da UNESCO da defesa da educação superior como um bem público:

Recentemente⁵⁵, funcionários da UNESCO, com a colaboração de servidores da OCDE e de alguns especialistas internacionais conhecidos por suas posições aparentemente neutras, elaboraram um documento ainda não oficializado pelos órgãos diretores da organização, no qual se escamoteia o sentido de bem público, no qual se omitem referências a instrumentos das Nações Unidas e da própria UNESCO mais favoráveis á concepção que foi sempre defendida pelos Estados-membros da organização, no qual se trata do problema da diversificação de uma maneira parcial muito próxima da visão dos documentos da OCDE e do Banco Mundial. Aposição oficial da UNESCO encontra-se, segundo pronunciamentos recentes dos responsáveis pelas políticas no campo do ensino superior, na declaração da Conferência Mundial de Paris, realizada em 1998, retificada em 2003. no entanto, estamos assistindo a um movimento mais para consolidar, no nível de todas as organizações, um pensamento único? (DIAS, 2004, p.912).

Presume-se, do excerto supra, que a utopia de Dias sofreu um forte revés no decorrer das décadas de 90 e 2000.

Jorge Brovetto, que havia discursado no encerramento da CMES 1998, e novamente, participara num evento apoiado pela UNESCO em 2005, admitiu que

Ni la propia Unesco, otrora defensora de los principios acordados en la CMES, pudo escapar al fuerte influjo de los organismos del sistema financiero y comercial de la ONU y sucumbió, en la Reunión de “París + 5”, a sus propuestas, aunque finalmente, y gracias a la firme oposición de la comunidad académica, ellas no hayan prosperado. Como ejemplo vaya lo que escribiera John Daniel, Director General Adjunto de Educación de la Unesco, en el Boletín Educación Hoy de ese organismo, de fines del año 2002: “La educación se está transformando en un commodity... Esta transformación representa un proceso clave para traer prosperidad a la gente común ofreciéndole una selección más libre y más amplia”. “¿Qué implicancia tiene todo esto para la educación?” se pregunta el Director Daniel y vuelve a preguntarse: “La transformación del material de aprendizaje en commodities, ¿es una forma de poner la educación al alcance de todos?” y contesta de manera clara y terminante: “Si, lo es...” (BROVETTO, 2005, p.24-25)

⁵⁵ Texto publicado em 1994.

Mesmo Héglio Trindade, não apenas defensor dos princípios da Organização, mas seu representante em nível mundial demonstrou seu incômodo com a “nova” postura adotada pela UNESCO a partir dos eventos realizados em conjunto com outros organismos.

Se o BM [Banco Mundial] fez uma autocrítica, a UNESCO, que na Conferência Mundial foi amplamente preparada pelas Conferências Regionais de Educação Superior nos vários continentes e a América Latina desempenhou um papel de liderança mundial, não só pelos documentos que produziu na Conferência Regional em Havana, em 1996, mas pela ação do relator-geral da Conferência de Paris – Jorge Brovetto, ex-reitor da Udelar e Secretário-Geral da Associação de Universidades Grupo de Montevidéu. A recente reunião Internacional Paris +5, realizada em julho de 2003, ofereceu ao ministro Cristovam Buarque a oportunidade de fazer a conferência de abertura, mas no conjunto do Programa das Comissões havia apenas três latino-americanos, o que é um bom indicador das possíveis novas orientações da UNESCO. (TRINDADE, 2003, p.186)

Trindade chamou a atenção ainda para o fato do avanço nas propostas do Banco Mundial e de retrocesso da UNESCO.

Mas essa flexibilização conceitual da UNESCO não se dá apenas por uma questão ideológica. Como um organismo multilateral, é dependente das contribuições dos países para manter seus projetos, alguns países se valem do artifício do não pagamento ou mesmo desvinculação como instrumento de manobra resultando em desestabilização financeira da organização. Foi o que aconteceu quando os Estados Unidos e Grã Bretanha se desvincularam levando 20% da receita da UNESCO.

Segundo Speller (2010) a Conferência Paris +5 quase não ocorreu por uma questão financeira. Esse tipo de manobra deixa claro o lugar historicamente destinado às organizações internacionais: são representantes dos países, sobretudo dos interesses dos países que os mantêm, e dentre estes, os que detêm maior força política e financeira. A lógica inversa seria válida? O retorno dos Estados Unidos e Grã-Bretanha à UNESCO seria um sinal de revisão de suas concepções?

Decorridos 10 anos da criação do SINAES, algumas considerações são cabíveis. Seus idealizadores tiveram um papel importante na consolidação do sistema de avaliação brasileiro aos moldes do proposto pela UNESCO e impediram, ao menos por um tempo, o avanço erosivo do modelo de avaliação sugerido pelo Banco Mundial. A postura em defesa da educação superior como direito e bem público, bem como o comprometimento com os interesses sociais, no entanto,

tornaram-se anacrônicos face ao destino tomado pela Organização, sobretudo com a eleição de Koishiro Matsuura⁵⁶ em 1999, o qual promoveu uma relação de convergência com as organizações internacionais em prol de um modelo de avaliação que indicasse as adequações da educação superior à atual configuração do sistema capitalista.

Talvez isso explique a revisão de alguns pontos por parte do Banco Mundial como a relevância da educação superior no desenvolvimento social dos países periféricos ou na defesa cada vez mais enfática da UNESCO de agências de acreditação externas e a definição de um padrão único de qualidade ou a análise positiva da criação de *rankings* pelos representantes da UNESCO, OCDE e Banco Mundial como, por exemplo, no documento *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*.(2010).

Nesse contexto, vem se consolidando, a prioridade dos resultados, rotina cada vez mais presente nas instituições brasileiras. Sobretudo nas particulares, que se utilizam das notas do ENADE como propaganda de qualidade da educação ofertada. Ironicamente, o ponto mais criticado do seu antecessor Exame Nacional de Cursos.

A educação superior brasileira, direito social e bem público, conforme assevera a legislação e defende a UNESCO (ainda defende?), permanece dividindo espaço com o *commodity* educacional, a tão declamada comercialização da educação como incentivam outras organizações internacionais, ainda que os espaços de convivência sejam cada vez mais desiguais.

⁵⁶ Koichiro Matsuura, além de representar um país notadamente influente economicamente, fez parte da OCDE como secretário representante da delegação japonesa no final dos anos 60.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p.13-29, 2009a.

_____. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALÉM, A. C. As novas políticas de competitividade da OCDE: lições para o Brasil e a ação do BNDES. In: BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Parcerias estratégicas**. Brasília, DF: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil**: (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

BALDIJÃO, C.; TEIXEIRA, Z. **A educação no governo LULA**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial, 1995. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>>. Acesso em 30 set. 2013.

_____. **La educación superior em los países em desarrollo**: peligros y promesas. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial, 2000.

BERNARTT, M. de L. Desenvolvimento e educação: intervenções da CEPAL re de organismos internacionais na América Latina. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v.13, n.2, p.297-327, nov. 2011.

BERTOLIN, J. C. G. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização – período 1994-2003**. 282 f. Tese (Doutorado em educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

_____. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

BORGES, M. C. de A. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **RBPAE**: Campinas: v.26, n.2. p.209-408. mai/ago.2010.

_____. A UNESCO e o Direito à Educação Superior. **Cadernos ANPAE**, v. 11, p. 1-15, 2011.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério de Educação. **Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 12 mar. 2011.

_____. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos-PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em 30 set. 2013.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, 2007. Disponível em: <<http://200.156.25.73/reuni/D6096.html>>. Acesso em 09 mai. 2009.

BROVETTO, J. Los nuevos desafios en educación superior en América Latina. In: INEP. **Seminário internacional reforma e avaliação da educação superior: tendências na Europa e na América Latina**. Brasília: INEP, 2005.

BUARQUE, C. A universidade na encruzilhada. In: UNESCO. **A universidade na encruzilhada: por que e como reformar?** Brasília: UNESCO, 2003.

BUCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

CAMPOS, J. M. de. **Organizações internacionais: teoria geral**. 3. ed. 2 reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

CARDOSO, F. H. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. Santiago do Chile: CEPAL, 1990.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago do Chile: CEPAL, 1992.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CHARLOT, B. Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no mercado. **Sísifo, Revista de ciências da educação**, Lisboa n. 4, out/dez. 2007.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 12 ed. Rio de Janeiro; Francisco Alves, 1991.

_____. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A universidade reformanda**: o golpe militar de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**. 4. ed. Campinas: Autores Associados. São Paulo: Cortez, 1983. (Coleção educação contemporânea).

_____. O debate sobre a pesquisa e a avaliação da pós-graduação em educação. **Revista brasileira de educação**. jan/abril. 2010. v.15 n.43. São Paulo.

DIAS, M. A. R. Conferência mundial sobre a educação superior: a longa jornada de uma utopia para uma realidade. In: UFPR. **A UNESCO e o futuro do ensino superior**: documentos da conferência mundial sobre a educação superior. Curitiba: UFPR, 1998.

_____. Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.25, n.88, p.893-914, 2004.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs). **Universidade desconstruída**: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas na republica dos professores**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: insular e Champagnat, 2003.

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

_____. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. **Avaliação da educação**: diversas abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2011. p.17-41.

DOURADO, L. F.(org). **Políticas de gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009.

ENQUITA, M. F. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Traduzido por Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

EVANGELISTA, E. G. dos S. **A UNESCO e o mundo da cultura**. Campinas, SP: [s.n.], 222f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1999.

FARENZENA, M; LUCE, M. B. Responsabilização na educação: um novo componente na agenda de políticas públicas? **RBPAE**. Brasília, v.26, n.2, p.237-265, mai./ago. 2010.

FILGUEIRAS, L.et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula.p. In: **Os anos Lula: contribuição para um balanço crítico**. Rio de Janeiro; Garamond, 2010.p. 35-70.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v.24, n.1, Jan. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de julho de 2013.

FREITAS, I. M. C.; SILVEIRA, A. **Avaliação da educação superior**. Florianópolis: Insular, 1997.

FRIGOTTO, G. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. **Ideação**. Foz do Iguaçu, v.10, n.1, p.41-62, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo; Atlas, 1999.

GUIMARÃES, E. **A UNESCO e o mundo da cultura**. Campinas: [s.n.], 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **SINAES: da concepção à regulamentação**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: INEP, 2007.

JOSPIN, L. Discurso de abertura da conferência mundial sobre ensino superior. In: UFPR. **A UNESCO e o futuro do ensino superior: documentos da conferência mundial sobre a educação superior**. Curitiba; UFPR, 1998.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. 20. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 6. reimp. Tradução: NEVES, C.; TORÍBIO, A. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEHER. R. A educação no governo de Lula da Silva; a ruptura que não aconteceu. In: **Os anos Lula: contribuição para um balanço crítico**. Rio de Janeiro; Garamond, 2010. p.369-412.

NOSELLA, P. A pesquisa em educação; um balanço da produção dos programas de pós-graduação. **Revista Brasileira de Educação**. jan/abril. 2010. v.15 n.43, São Paulo.

OCDE, **Assessment of Higher Education learning outcomes-AHELO**, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45755875.pdf>> Acesso em 29 mar. 2014.

_____. **Higher Education in Regional and City Development**: State of Paraná, Brazil. Paris: OCDE, 2011a.

_____. **Education at a glance**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2011b. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en;jsessionid=56u4rnuba64j4.delta> Acesso em: 26 set. 2012.

_____. **Capítulo 8: Brasil**: lições encorajadoras de um grande sistema federal. Traduzido por INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Brasília: INEP, 2011c.

OLIVEIRA, A. P. **Avaliação e regulação da educação**. Brasília: Líber livro, 2012.

PASSARINHO, P. Apresentação. In: **Os anos Lula**: contribuição para um balanço crítico. Rio de Janeiro; Garamond, 2010. p.7-17.

PAUL, J. J.; RIBEIRO, Z.; PILATTI, O. **As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior**: balanço crítico. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior – Universidade de São Paulo, 1990.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**: 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, D. F. S. **OCDE**: uma visão brasileira. Brasília, DF, 2000.

REAL, G. C. M. **A qualidade revelada na educação superior**: impactos da política de avaliação no Brasil. 206 f. Tese (Faculdade de Educação) Universidade de São Paulo, 2007.

RIBEIRO, M. das G. **Educação superior brasileira**: reformas e diversificação institucional. Bragança Paulista: EDUSF, 2002

RISTOFF, D. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: teoria e experiências. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 37-52.

SAES, D. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do congresso Nacional na legislação do ensino. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. **A nova lei da educação**: ldb, trajetória, limites e perspectivas. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SGUISSARDI, W. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo; Cortez, 2009.

SILVA JUNIOR, J. dos R. Reforma da educação superior: a produção da ciência engajada ao mercado e de um novo pacto social. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados. São Paulo: FAPESP, 2002.

SILVA, T. T. da. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte:Autêntica, 1999.

SIQUEIRA, A. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS.**Revista Brasileira de Educação**. n. 26. p.145-184, mai/jun/jul/ago, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a11.pdf>.> Acesso em: 02 nov. 2013.

_____. O documento “conjunto” Banco Mundial-UNESCO sobre o Ensino Superior. **Avaliação** (Campinas), ano 6, v. 6, n 19, mar., 2001 Disponível em: [http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path\[\]=1](http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path[]=1). Acesso em: 02 nov. 2013.

SOUZA, S. Z. de, OLIVEIRA, R. P. de. Avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>.> Acesso em: 25 set. 2012.

SPELLER, P. Marcos da educação superior no cenário mundial e suas implicações para o Brasil. In: OLIVERIA, J. F.; CATANI, A. M.; SILVA JR, J. dos.(Orgs).**Educação superior no Brasil**: tempos de internacionalização. São Paulo: Xamã, 2010.

TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial.In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TRINDADE, H. **Universidade em ruínas**: na República dos professores. 3 ed. São Paulo: Vozes, 1999.

_____. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às universidades na penumbra, In: GENTILI, P. (org). **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo; Cortez, 2001.

_____. Por que e como reformar a universidade: mitos e realidades. In: UNESCO. **A universidade na encruzilhada**. Brasília: UNESCO, 2003.

_____. Reforma e avaliação da educação superior. In: INEP. **Seminário internacional reforma e avaliação da educação superior: tendências na Europa e na América Latina**. Brasília: INEP, 2005.

_____. **Desafios, institucionalização e imagem pública do CONAES**. Brasília: MEC, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**. Londres, Inglaterra, 1945. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117626e.pdf>> Acesso em: 30 set. 2013.

_____. **A Chronology of UNESCO: 1947-1987**. Paris, França, 1987. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000790/079049eb.pdf>> Acesso em: 30 set. 2013.

_____. **Política de mudança e desenvolvimento do ensino superior**. Rio de Janeiro; Garamond, 1999.

_____. **Apresentação-2014**. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil>> Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. **Educação, um tesouro a descobrir: relatório da UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI**. Paris, UNESCO, 1996. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-all/educational-quality/higher-education/>>. Acesso em: 30 set. 2013.

_____. Declaração da conferência mundial sobre educação superior. Paris, França, 1998. In: UFPR. **A UNESCO e o futuro do ensino superior: documentos da conferência mundial sobre a educação superior**. Curitiba; UFPR, 1998.

_____. **Final report of the Meeting of Higher Education Partners (World Conference on Higher Education + 5)**. Paris, França: UNESCO, 2003. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001352/135213e.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2013.

_____. **A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos.** Brasília; UNESCO, 2004.

ZAINKO, M. A. S. educação superior, democracia e desenvolvimento humano sustentável. In:_____.; GISI, M. L. **Políticas e gestão da educação superior.** Curitiba: Champagnat; Florianópolis: Insular, 2003. p.45-64.

ZAINKO, M. A. S.; COELHO, R. H. N. Avaliação e reformas da educação superior no Brasil. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L.(Orgs.). **Políticas e gestão da educação superior: desafios e perspectivas.** Ijuí, RS: Unijuí, 2007. p.89-136.