



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS COMO OBJETO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A RELAÇÃO ENTRE A UNESCO E A ELABORAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - SINAES

Armando Daros Jr
Faculdade União das Américas – Brasil
E-mail: darosjr@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: Este artigo tem como objetivo abordar os organismos internacionais como objeto de estudo do campo das políticas educacionais, nesse caso específico, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco e o alcance de suas orientações 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 aqueles que se encontram na periferia do sistema capitalista mundial. Dada a abordagem crítica que lhe é própria, as políticas educacionais buscam compreender o fenômeno na sua radicalidade, possibilitando a investigação das relações existentes entre os planos econômico, político e educacional, as quais foram consolidadas *grosso modo* com o auxílio dos organismos internacionais, articulados com o avanço das reformas neoliberais nos anos 90. Dentro dessa lógica, a Unesco busca manter sua zona de influência mediada por variadas formas de atuação, desde o patrocínio de eventos, projetos, elaboração de material bibliográfico, até parcerias com órgãos governamentais e não governamentais. Como procedimento metodológico da pesquisa, uma análise documental foi realizada a partir de fontes primárias e do referencial bibliográfico elencado. 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 esses enlaces.

Palavras chave: Educação superior. Avaliação. SINAES. Unesco. Organismos internacionais.

Os organismos internacionais e política educacional: um estudo necessário

Este artigo tem como objetivo explicitar as relações entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, Cultura e Ciência – Unesco e a elaboração do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior, análise esta realizada com maior detalhamento na dissertação de mestrado do programa Sociedade, Cultura e Fronteiras da Unioeste/PR.

O estudo dos organismos internacionais e as repercussões no planejamento das políticas educacionais dos países periféricos fazem parte de



uma pequena porcentagem das pesquisas do que veio a se constituir como o campo de estudo das políticas educacionais, conforme indica Souza (2003).

Apesar de quantitativamente inferior em relação a outros temas, os estudos de Marília Fonseca, Ângela Siqueira, Maria Abádia da Silva, dentre outros, realçam qualitativamente esse tema e provocam novas questões, visto as intrincadas relações entre a ordem econômica global, dos quais esses organismos são interlocutores e as políticas sociais implementadas em nível regional.

Dada a natureza interdisciplinar do programa de mestrado ao qual a pesquisa está vinculada, há uma preocupação em investigar o objeto a partir da articulação com outros “saberes”, abordagem próxima 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 dos quais os planos, projetos e programas educacionais são resultantes.

Significa dizer que analisar o objeto a partir de sua manifestação fenomênica induz a uma visão restrita, como se pudesse ser a política educacional um processo isolado, elaborado e implementado de modo autônomo.

Não se pode afirmar, contudo, que exista uma relação imutável de dominação e consentimento entre os organismos internacionais e os países assistidos. Das relações antagônicas e contraditórias, no seio do capitalismo, surgem 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.

Investigar 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



conseqüência é que o trabalho interdisciplinar não se efetiva se não formos capazes de transcender a fragmentação e o plano fenomênico”.

Nesse sentido, a opção por investigar a relação entre a Unesco e a avaliação da educação superior não se dá desatrelada de um contexto político-econômico que privilegia o protagonismo de agências multilaterais como arautos das reformas, não apenas econômicas, mas também educacionais, com base no modelo neoliberal, sobretudo nos anos 90 no Brasil.

Defende-se também que o alinhamento ideológico com a Unesco de vários participantes da elaboração do SINAES levou à divergência em alguns aspectos dos princípios defendidos pelo Banco Mundial e outros organismos congêneres (como OCDE e OMC) para a educação superior e para a sua avaliação, o que confere um quadro particular de ruptura com esses organismos em termos de política educacional para a educação superior

Os princípios norteadores da Unesco para a educação superior

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 Associados, dois observadores permanentes e dez organizações intergovernamentais.

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 centros¹

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,

¹ 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).



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).

No tocante à educação superior, foram criados o Centro Europeu para a Educação superior² em Bucareste, Romênia (1973) e o Centro Regional para Educação Superior na América Latina e Caribe³ em Caracas, Venezuela (1978).

A composição da Unesco e o equilíbrio de forças passaram por momentos de transição no decorrer dos anos devido a divergências político-ideológicas, mas também por razões econômicas. 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 delinearam a polarização do mundo por conta da Guerra Fria, desafiaram-na 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.

A Unesco colocou em pauta na Conferência Geral de 1993 e elaborou 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 foi lançado o documento *Política de Mudança e Desenvolvimento do Ensino Superior*⁴ no qual se delineia os princípios, perspectivas, limitações e possibilidades da educação superior nas décadas vindouras colocando como essencial o

² European Centre of Higher Education (CEPES).

³ Regional Center for Higher Education in Latin America and the Caribbean (GRESALC) atualmente denominada Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

⁴ Publicado em 1995.

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.

A Conferência Geral de 1993 marcou a preocupação da Unesco com a educação superior entendida como instrumento de produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, bem como desenvolvimento econômico sem, no entanto, perder de vista a dimensão social, o meio ambiente, a preservação dos bens culturais regionais e locais.

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, então, o estudante que conseguir se adaptar a essas mudanças terá maiores possibilidades num contexto de grande competitividade.

Dando andamento à discussão sobre a educação superior, foram realizadas conferências regionais a título de elaborar uma agenda a ser discutida num evento maior, 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 o pluralismo de idéias, captarem 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 é a repetição, *grosso modo*, dos pontos supracitados no documento *Política de Mudança e Desenvolvimento no Ensino Superior* o que leva a crer que as conferências regionais pouco ampliaram o escopo da discussão. Quando muito, referendaram os princípios elaborados na Conferência Geral de 1993.

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 os 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 *vi vir* 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 um nível indispensable de calidad, y colocar a los estudiantes em el primer plano de sus preocupaciones em la perspectivade uma 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)

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 apresentarem saídas viáveis a respeito da contribuição da educação superior para a retomada do desenvolvimento econômico.

Nesse documento, o conceito de educação superior é substituído por educação terciária. Nesse processo de desenvolvimento, a educação superior



terciária assume o papel de formar, sobretudo, as competências exigidas pelo setor produtivo-empresarial.

Diferentemente dos anteriores textos da Unesco que afirmam ser 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 híbrido⁵, cabendo ao Estado a definição de um marco regulatório.

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:

O documento final da Conferência Mundial sobre Educação Superior +5 (conhecida como Paris +5) de 2003, deixou mais claro as intervenções de outras instâncias colaborativas e por conseqüência, a inclusão de algumas proposições não tão explícitas nos textos anteriores.

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 internacionais 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: 'Sí, lo es...' (BROVETTO, 2005, p. 24-25).

Os problemas de ordem financeira também atingiram a Organização. A falta de apoio, sobretudo dos países mais ricos⁶, 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 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 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 sobre a organização de um sistema de ensino em nível superior.

A Conferência Paris +5 apontou 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.

⁶ Os Estados Unidos esteve desligado da UNESCO de 1985 a 2003 e a Grã Bretanha entre 1986 e 1997.

SINAES: propostas de um novo modelo avaliativo para a educação superior

A elaboração 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 do Exame Nacional de Cursos (ENC), modelo antecessor 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 resultante do consentimento, por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, das propostas do Banco Mundial com relação à avaliação da educação superior.

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

No mesmo ano, foi constituída a Comissão da Educação Superior (CEA) convocada pelo então ministro da educação Cristovam Buarque, além de estudiosos de notório saber, representantes de 50 entidades associativas e registros das audiências públicas, dos depoimentos de estudiosos e de membros da comunidade acadêmica envolvidos com a avaliação da educação superior.

Após o período de quatro meses de reuniões de trabalho, 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.

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 que aponte as fraquezas das instituições, mas que possa também apontar elementos que propiciem melhores condições de desenvolvimento.

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).

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 Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), responsável pela supervisão e coordenação do sistema. Na equipe que compôs a CEA e o CONAES alguns foram colaboradores da Unesco, conforme será visto adiante.

Os protagonistas do SINAES e suas relações com a Unesco

Mesmo defendendo-se que houve influência da Unesco na elaboração do SINAES, 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 dá-se com maior clareza por meio 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 currículos⁷ dos integrantes da CEA e do CONAES e, em seguida, foram analisadas suas publicações com a temática “avaliação da

⁷ O Currículo Lattes nesse caso.



educação superior”. Foram ainda pesquisados os envolvidos com as conferências da Unesco e sua atuação no Brasil.

Dos 26 integrantes da CEA (incluindo os estudantes e assessores), sete deles tiveram algum tipo de relação com a Unesco. São eles: José Dias Sobrinho, Hélgio Trindade, Júlio César Godoy Bertolin, Maria Amélia Sabbag Zainko, Maria Beatriz Moreira Luce, Maria Isabel da Cunha e Stela Maria Meneghel. Em seguida, um breve resumo de sua participação na 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).
- Julio César Godoy Bertolin: Consultor da UNESCO.
- Maria Amélia Sabbag Zainko: Consultora da Unesco
- 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.
- 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.

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.

Hélgio Trindade, dentre todos os colaboradores, é o que mais se destaca, é vice-presidente Forum Higher Education Research Knowledge, Regional da Unesco, além de ter sido reitor da UNILA, cujo projeto foi apoiado pela Unesco.

Trindade é autor de várias obras⁸ e no decorrer de sua carreira vem tomando uma postura crítica com relação à mercantilização e privatização da educação 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)

Trindade escreveu em 2007, o livro *Desafios, institucionalização e imagem pública da CONAES*⁹ 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

⁸ 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.

⁹ Esse livro foi impresso pela Unesco e publicado em parceria com o MEC.

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 do CONAES foram convidados a participar, como o *Forum da Unesco para la Educación Superior e la Ciência* na cidade do México, quando Trindade apresentou o SINAES.

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.

Em referência aos acordos e encontros internacionais percebe-se a prioridade dada aos países europeus do Sul, latino americanos e à Unesco mas, chama a atenção também a ausência dos países ricos que possuem experiência em avaliação, como os Estados Unidos e Inglaterra. Igualmente pertinente é o fato de não ter havido a participação nestes encontros do Banco Mundial e OCDE, nem ao menos como expectadores. Já 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).

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.

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.

As obras de José Dias Sobrinho que ganharam maior destaque no campo da avaliação da educação superior explicitam uma postura crítica à intervenção do Banco Mundial na educação superior, como relata em *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência* (2000) escrito em parceria com outro colega de CEA, Dilvo Ristoff.

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.

A perspectiva contrária da Unesco em relação à educação superior é defendida por Dias Sobrinho por meio 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).

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 defendida nos documentos do Banco Mundial e OCDE.

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 refundá-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, 1998, 1999).

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, 1999, 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, 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, 1999, 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), e 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* 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 uma 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,1998,1999) 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 (1998; 1999) 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

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

[...] uma 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).

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, 1999), 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 os princípios norteadores no sistema a ser criado.

A proposta do CEA e o SINAES 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 a 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.

Considerações finais

A relação entre os organismos internacionais e educação como objeto de estudo das políticas educacionais permite uma análise mais ampla do contexto de elaboração dos projetos de governo para a educação, buscando superar a visão superficial da política educacional como independente das determinantes econômicas e políticas em nível macro.

Apesar de haver uma significativa presença dos organismos internacionais na definição das políticas educacionais dos países atendidos, a suposta intervenção não se faz sem o devido consentimento dos governos locais, o que explica a sintonia entre as reformas neoliberais na América Latina e a crescente participação dos organismos internacionais, como preponderância, mas não exclusividade, do Banco Mundial.

A Unesco, por sua vez, ficou historicamente conhecida como uma espécie de reduto de intelectuais identificados com a defesa dos valores de emancipação humana, as vezes oposta às outras organizações que se irradiaram para os campos econômico e o social concomitantemente.

Esse perfil humanitário da Unesco encampou vários intelectuais brasileiros como foi exposto nesse trabalho e o contexto político, do fim do período de mandatos de Fernando Henrique Cardoso e a eleição de Lula da Silva, permitiu que muitos dos princípios defendidos pela organização, como compromisso com o entorno social, democratização dos processos avaliativos, valorização da participação da comunidade fossem incluídos do corpo da Lei 10.861/2004.



Ressalte-se, no entanto, que a Unesco não é composta por um grupo homogêneo, o que em parte explica as assimetrias de pensamento entre a Unesco europeia e seu escritório latino americano: enquanto a sede europeia firmou parcerias com o Banco Mundial e OCDE, o escritório latino americano permaneceu aparentemente fiel aos princípios fundantes da Organização.

Espera-se que este trabalho tenha conseguido chamar a atenção para a relevância desse objeto como campo de estudos das políticas educacionais, como também para a abordagem interdisciplinar que a investigação sobre esse objeto provoca.

Referências

BRASIL. Ministério de Educação. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 2004, Seção 1, p.15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: 12 mar. 2011.

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.

DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas na república dos professores**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

DIAS SOBRINHO, J. **Políticas e gestão da educação superior**. Curitiba: Insular e Champagnat, 2003.

FRIGOTTO, G. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. **Ideação**, Foz do Iguaçu, v.10, n.1, p.41-62, 2008.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 6. reimp. Tradução: NEVES, C.; TORÍBIO, A. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **SINAES: da concepção à regulamentação**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: INEP, 2007.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

SOUZA, A. R. de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>

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.

TRINDADE, H. **Universidade em ruínas: na República dos professores**. 3 ed. São Paulo: Vozes, 1999.

TRINDADE, H. 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.

TRINDADE, H. **Desafios, institucionalização e imagem pública do CONAES**. Brasília: MEC, 2007.

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.

UNESCO. 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.

UNESCO. **Política de mudança e desenvolvimento do ensino superior**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

UNESCO/BRASIL. **Universidade na encruzilhada: Seminário Universidade: como e por que reformar?** Brasília: Unesco, 2003.

UNESCO. **A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos**. Brasília: UNESCO, 2004.