

## **EIXO 3 – Política e Gestão da Educação Superior**

### **A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DA SOCIEDADE CIVIL ACERCA DA GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Aline Veiga dos Santos (Universidade Católica de Brasília – aveigadossantos@gmail.com)

Ranilce Mascarenhas Guimarães-Iosif (Universidade Católica de Brasília – ranilceguimaraes@yahoo.com.br)

Angela Mara Sugamoto Westphal (Universidade Católica de Brasília – nutrica@yahoo.com.br)

Ana Paula de Siqueira Gaudio (Universidade Católica de Brasília – anapaula.gaudio@gmail.com)

#### **RESUMO**

O artigo discute o modelo contemporâneo de governança da educação superior brasileira à luz da percepção de gestores de órgãos governamentais (CAPES, INEP e CNE) e de representantes da sociedade civil organizada (UNE e CONTEE). Trata-se de um recorte de uma pesquisa qualitativa que buscou compreender os desafios da política e da governança educacional no Brasil em tempos de mercantilização da educação. Utilizando-se da análise de conteúdo proposta por Bardin, o artigo contribui para se repensar os rumos atuais da educação superior na perspectiva dos atores que participam do processo de elaboração e implementação de políticas no país.

**Palavras-chave:** Governança; Educação Superior; Atores e Concepções.

#### **INTRODUÇÃO**

Com o advento da globalização neoliberal e com a reforma do Estado brasileiro, a década de 1990 se tornou um marco para diversas transformações na área educacional, principalmente no segmento da educação superior, que diante do crescimento da mercantilização e da internacionalização passou a presenciar um novo modelo de política e de gestão. A expansão vertiginosa das instituições de ensino superior (IES), predominantemente da categoria privada com fins lucrativos, passou a agrupar diversos atores com diferentes formatos jurídicos e objetivos, auferindo uma dimensão mercantil no setor.

A partir dessas transformações, o modelo atual de gestão, denominado “governança”, por suas novas características, tem se expandido e mudado os rumos das políticas nacionais.

A governança educacional, no sentido macro, passou a contar com a presença mais visível de novos atores e representantes (agências e organismos internacionais, mercado, empresário da educação, sociedade civil, mídia) que participam e/ou interferem no processo de proposição, elaboração, implementação, financiamento e direcionamento das políticas públicas de educação no Brasil e no mundo. Todavia, a “governança”, por se tratar de um termo consideravelmente jovem na literatura educacional nacional, precisa ser melhor problematizado por estudiosos da área de política e gestão da educação.

Diante desse novo cenário, a educação tornou-se um nicho de lucro e poder, assumindo uma dimensão extremamente mercadológica. A gestão, outrora ainda sob controle maior do Estado, passa a ser dividida com outros agentes, abrindo espaço para o que hoje denominamos de governança educacional. A educação superior brasileira, pelo seu grande potencial de demanda represada e pelo crescimento da economia, passou a chamar a atenção tanto dos investidores internos quanto externos, transformando-se em um negócio extremamente atrativo e promissor.

Este artigo apresenta parte das reflexões elaboradas a partir de dados preliminares da pesquisa em andamento – Política e Governança Educacional para a Cidadania no Brasil: desafios democráticos e emancipatórios<sup>1</sup> – do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Apesar de a educação superior não ser o foco central do estudo supracitado, esse artigo faz um recorte das questões relacionadas com a governança da educação superior, no intuito de melhor compreender como os gestores de órgãos representativos da educação superior brasileira e os representantes da sociedade civil organizada percebem o atual modelo de gestão da educação superior no Brasil.

## **A GOVERNANÇA EDUCACIONAL E AS TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

A globalização neoliberal em vigor, desde o final da década de 80, promoveu uma notável mudança no modo como a educação passou a ser governada local e globalmente. Para Rizvi e Lingard (2010), essa nova dinâmica envolve a passagem de governo para governança. Os governos nacionais deixaram de ser a única fonte de autoridade política e passaram a representar os interesses de toda uma gama de atores políticos, internos e externos, que fazem parte dessa nova concepção de gestão pública e de atuação do Estado. Essa mudança ocorreu a partir do fim da Guerra Fria e do surgimento da hegemonia do capitalismo em escala global. Sendo encabeçada, na década de 1980, pelos líderes políticos do Reino

Unido e dos Estados Unidos (Margareth Thatcher e Ronald Regan) e, mais tarde, apoiada por governos em todo o mundo. Segundo os autores acima, o governo funciona dentro de um Estado-Nação e dentro das estruturas burocráticas do setor público, que controlam as estruturas e as práticas do Estado. Por outro lado, a governança, influenciada pelos princípios da globalização neoliberal, extrapola os limites do Estado-Nação e direciona os governos para uma nova forma de gestão pública, onde novos interesses e atores passam a fazer parte do processo de tomada de decisão.

Na visão supranacional, a necessidade de desempenhos melhores e mais eficientes dos sistemas educacionais, como resultado das crescentes demandas do mercado global, não pode ser resolvida individualmente pelo Estado. As tomadas de decisões não devem ser exercidas somente por atividades regulamentárias tradicionais, ou seja, podem e devem ser influenciadas fortemente pelos Organismos Internacionais (OIs), geralmente, sob o consentimento ou controle de interesses mercadológicos locais e, principalmente, globais. Essa nova forma de governança surge da esfera transnacional e tem força para influenciar e estabelecer práticas institucionais em nível nacional criando padrões e estabelecendo o que passou a ser denominado como “melhores práticas” para se alcançar o sucesso (MARTENS, 2007).

A equação perfeita se resume em ampliar o campo de atuação e os resultados, sem, no entanto, ampliar gastos. Nessa operação, em termos educacionais, o Estado “economiza” ao dividir com o mercado os gastos com a oferta, financiamento e controle dos “serviços” educacionais. A educação, até então considerada como um bem comum, passa a ser vista como serviço, na verdade, como um dos serviços mais rentáveis da atualidade.

A instituição de “melhores práticas” pode ser vista no modelo de “boa governança” difundido pelo Banco Mundial (BM) a partir da década de 90, que elencou quatro princípios a serem seguidos nessa direção (WORLD BANK, 1992): gestão pública baseada no princípio da eficiência; estrutura legal; transparência; e *accountability* (prestação de contas). A administração do setor público refere-se à capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços. O caso da estrutura legal e da transparência refere-se ao estabelecimento de um marco legal, que foi enunciado como um elemento crítico em face da síndrome da ilegalidade que caracterizava muitos países em desenvolvimento. E a prestação de contas permite que a sociedade acompanhe e fiscalize a atuação do poder público.

Nesse contexto, o BM, junto com outros OIs – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC) – e com a ajuda do mercado e do próprio Estado-Nação, estabeleceram um novo caminho para o

desenvolvimento mundial por meio de reformas educacionais que priorizam a instrumentalidade dos serviços. Para a entidade (WORLD BANK, 1992, p. 1), a governança “é o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país visando ao desenvolvimento”.

Dale (2010) em seu texto – A sociologia da educação e o estado após a globalização – apresenta um diagrama da governança educacional multiescalar, caracterizando-a em três aspectos: 1) Escala de governança: supranacional, nacional e subnacional; 2) Instituições de coordenação: Estado, mercado, comunidade e “lar”; 3) Atividades de governança: financiamento, propriedade, fornecimento e regulação. Sendo que o nível de intervenção e comprometimento com as atividades dependerá da força política das instituições de coordenação, que podem atuar individualmente ou em parceria. As atividades de governança são desempenhadas por um amplo leque de outros agentes que não o Estado (embora este continue atuando em vários conjuntos de escalas que vão do local ao global). O que nos faz entender que a governança significa a coordenação da coordenação, portanto as funções a serem desempenhadas não estão engessadas na esfera nacional. Os Estados-Nações que até pouco tempo regulavam o setor, agora estão amplamente alterados, com uma consequência muito significativa para uma sociologia da educação que partiu do princípio de que a base da “educação” é nacional.

Para Amos (2010, p. 33),

As organizações internacionais não estão apenas executando as políticas educacionais em um nível mais alto, mas sim criando suas próprias agendas e começando a constituir um nível transnacional na educação. Uma das questões principais nesse contexto é o estudo das transformações que distinguem as formas tradicionais de governança educacional em um contexto burocrático das novas formas de governança mais orientadas pelo mercado ou que se esforçam para controlar os resultados educacionais por meio da avaliação.

A autora enfatiza que as metamorfoses no setor envolvem novos instrumentos e meios de direcionamento, novas formas de proporcionar e organizar os serviços educacionais. As abordagens contemporâneas do sistema mundo concentradas na seara educacional são caracterizadas pela atribuição de um papel importante aos OIs no processo decisório das políticas educacionais.

Segundo Shultz (2012), as redes transnacionais advindas da globalização vêm a autoridade dispersada além do Estado-Nação. O objetivo é legitimar conhecimentos políticos e interesses que ultrapassem as diretrizes locais e nacionais. Na arena educacional, o Programa Educação para Todos, o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes

(PISA) e o Processo de Bolonha são projetos globais que destacam o poder exercido pelas autoridades externas. Esses programas modificaram os arranjos da governança educacional em todo o globo. O alvo dos organismos multilaterais – BM, UNESCO, OCDE, OMC, União Europeia – é a construção de um espaço de harmonização educacional global que se distancia da criação de um sistema voltado para a democratização da sociedade e para um desenvolvimento mais autônomo da academia.

No que se refere à governança no contexto da educação superior brasileira, as reformas implantadas, a partir da década de 1990, promoveram o crescimento expressivo desse segmento, que passou à nova tipologia denominada setor privado, estimulando a concorrência entre as IES. Situação em que se admitiu a categoria das instituições com fins lucrativos. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 foi o marco da reforma instalada no País. O dispositivo legal consentiu que o Estado assumisse o controle e a gestão das políticas educacionais e promoveu a liberalização da oferta da educação superior à iniciativa privada (CHAVES, 2010). A educação superior passou a contar com o interesse de múltiplos atores provedores, instigados por diferentes motivações. A partir de 2000, ocorreram novas e profundas mudanças no setor: abertura de capital na bolsa de valores; negociações (fusões e aquisições institucionais) envolvendo grandes grupos nacionais e internacionais, caracterizando a formação dos oligopólios; internacionalização do ensino; precarização e intensificação do trabalho docente.

Percebe-se com nitidez tanto a influência de instituições supranacionais como a presença cada vez mais marcante de grandes grupos financeiros que passaram a dominar o setor privado e hoje têm grande peso no processo de decisão política (Anhangera Educacional, Kroton Educacional, Estácio Participações, entre outros) em áreas que até então só competiam ao Estado. Nesse contexto, o estudo realizado por Santos (2012), sobre a governança da educação superior privada no país, aponta que “o Brasil passa por reformulações em sua legislação, gestão e prática educativa, que se aproximam cada vez mais dos princípios mercantilistas impostos pelos novos agentes e financiadores” (SANTOS, 2012, p.97). Essa situação traz implicações graves para a qualidade da educação superior no país, compromete as condições de trabalho dos docentes e limita a oferta de uma educação capaz de promover a cidadania e de se confrontar com as injustiças sociais tão presentes na sociedade brasileira.

O ponto mais grave é que dentro do modelo atual de educação superior no Brasil, a maioria dos estudantes de baixa renda só consegue ingressar em IES privadas, categoria que atende mais de 70% dos estudantes desse nível de ensino. Apesar das recentes políticas de

cotas para estudantes afrodescendentes e/ou de baixa renda nas instituições públicas, esse quadro ainda não teve uma alteração significativa.

Tavares (2011, p. 177-178) reitera que “o novo modelo adotado para a expansão do sistema universitário brasileiro priorizou a participação da iniciativa privada sob o regramento da economia de mercado sem uma evolução de comprometimento do fundo público por meio de instituições estatais”. A reforma do ensino superior passou a contar com o novo formato de gestão pública: orientação por resultados, competitividade, perspectiva racionalizadora, instalação de parâmetros de eficiência e eficácia, liberalização da oferta educacional.

A governança está relacionada aos processos políticos de tomada de decisão baseados em uma rede de organizações e atores em vários campos políticos, onde o Estado passa a trabalhar em parceria com novos agentes, a fim de gerar uma ação para que a responsabilidade, os custos e os riscos sejam compartilhados. Guimarães-Iosif e Santos (2012) advertem que embora no discurso, esses pactos estejam cunhados com características de desenvolvimento social e humanitário, esses acordos, mesmo trazendo consigo um modelo de boa governança, democracia e participação merecem ser avaliados cuidadosamente. A sociedade civil, os movimentos sociais e os pesquisadores da área de educação precisam analisar criticamente esses acordos e políticas internacionais, já que a maioria deles ao invés de descolonizar apenas reforçam laços históricos de colonização e manutenção da pobreza política, educacional e social.

## **OS CAMINHOS DA PESQUISA**

A metodologia utilizada foi a abordagem qualitativa, utilizando como estratégia a pesquisa bibliográfica e de campo. A técnica utilizada para a coleta dos dados foi a entrevista individual semiestruturada. Conforme Ludke e André (1986), essa técnica permite que o entrevistado discorra sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada, pois não há a imposição de uma sequência rígida das questões.

Para esse recorte do estudo, analisamos as entrevistas aplicadas a 3 representantes de órgãos governamentais ligados à educação superior – Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Conselho Nacional de Educação (CNE); e a 2 agentes da sociedade civil, também, envolvidos com a educação superior – União Nacional dos Estudantes (UNE) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE).

Após a aplicação das entrevistas, foram realizadas as transcrições das falas. A análise dos dados foi realizada conforme a “Análise de Conteúdo”. Para Bardin (2010, p. 45), essa técnica “procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça”. A análise dos dados foi dividida em duas partes: a primeira apresenta quem são os novos atores envolvidos na governança educacional brasileira e como eles se articulam e a segunda apresenta as concepções acerca do termo “governança”. Cabe ressaltar, que as informações obtidas nesse estudo não podem ser generalizadas, visto que o estudo contou com um número limitado de participantes.

## **A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA ACERCA DA GOVERNANÇA EDUCACIONAL**

### **Influência e articulação dos novos atores**

A governança refere-se ao modo como os sistemas e as organizações educacionais são constituídos e estruturados (SHULTZ, 2012). No entanto, o modo de atuar e o poder a ser distribuído e exercido dependem de várias questões que são descritas por Alves (2012): estruturas empregadas; processo decisório; responsabilidades formais; instituição de papéis formais e informais; relação entre os distintos atores; relações entre os distintos níveis e esferas de autoridade; exercício da responsabilidade fiscal; registro e emprego orçamentário; entre tantas outras.

O discurso do “Representante do INEP” retrata como ocorre a articulação da governança educacional entre os agentes “governamentais” no país. Ele cita quem são os atores da área de “avaliação da educação superior” e como o processo é estruturado:

Quem governa é o governo brasileiro. O Ministério da Educação tem algumas ações para as avaliações. Nós temos a Secretaria de Regulação da Educação Superior. Nós temos a operacionalização de todo o processo. A inteligência do processo avaliativo quem faz é o INEP, a Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nós temos a comissão técnica de acompanhamento da avaliação que é uma instância recursal que analisa os relatórios de avaliação. Nós temos o CNE, que traça as diretrizes. Nós temos a CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), que coordena e supervisiona o SINAES (Representante do INEP).

A explanação acima demonstra como ocorre a articulação governamental na esfera da avaliação. O “Representante do CNE” complementa:

[Os atores] na escala do Executivo são todos os órgãos ligados direta ou indiretamente ao MEC, inclusive o Conselho Nacional de Educação. Mas do ponto de vista da sociedade civil, você vai encontrar as associações ligadas às mantenedoras, vai encontrar as associações ligadas aos professores, aos sindicatos, vai encontrar as associações ligadas às áreas específicas dos campos do saber. Então hoje, nessa ideia de governar com os agentes, são definidos os seus papéis (Representante do CNE).

Acerca da influência das mantenedoras, das instituições privadas com fins lucrativos, no governo, Tiradentes (2009, p. 8) enfatiza que elas “contam com uma base de apoio: a Frente Parlamentar em Defesa das IES privadas, composta por 214 congressistas”, disposta a aprovar as demandas requeridas pelos grupos e não os interesses sociais. O “Representante da UNE” corrobora com a afirmação de Tiradentes e faz um questionamento.

O setor educacional empresarial é muito forte, é muito presente na educação e é um tomador de decisão importante, pela presença que eles têm na bancada parlamentar da Câmara e do Senado. A presença do polo privado é muito grande. Como um país do tamanho do Brasil acaba permitindo uma coisa desse tipo? O Estado ainda é o agente principal, mas muito influenciado (Representante da UNE).

Quanto à atuação dos empresários da educação, o “Representante da UNE” questiona que o setor empresarial é muito forte, é muito presente na educação e por mais que o Estado seja o agente principal, ele é muito influenciado e acaba permitindo que ocorram mudanças nos objetivos e nas regras por parte do Estado, que acabam privilegiando e atendendo os interesses e os valores do mercado.

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), criado em 2012, atesta o comentário do “Representante da UNE”. De acordo com Santos (2012), o PROIES é mais um programa que vem fortalecer o ensino superior privado. Ele propõe a troca de R\$ 15 bilhões em dívidas por cerca de 560 mil bolsas de estudo, a serem ofertadas nos próximos 15 anos pelas IES privadas. Contrapondo-se ao previsto no texto original do projeto, as entidades controladas por pessoa física ou jurídica não sediada ou não residente no Brasil, ou seja, estrangeiras, poderão aderir ao programa, o que denota mais abertura aos agentes internacionais.

No decorrer das entrevistas, os “Representantes da sociedade civil” também enfatizam a presença dos organismos internacionais e apontam que os interesses dessas organizações se coadunam aos dos empresários da educação.

Essas agências como a UNESCO tentam imprimir no Brasil uma agenda [...] aliada ao interesse do polo privado (Representante da UNE).



Sobre o Banco Mundial, a gente tem encontrado muitas contradições, porque em governos passados tinha aquela dependência econômica do governo em relação ao FMI. O Banco Mundial muitas vezes interfere na educação e até dita um modelo de educação voltado para o sistema financeiro (Representante da CONTEE).

Em relação à presença e à influência dos OIs e aos interesses dos empresários da educação, os “Representantes da UNE e do CONTEE” são unânimes em afirmar que essa influência é negativa. Relatam que os OIs se unem em prol do mercado, influenciando inclusive no modelo de educação.

A governança educacional tem se desenhado em uma agenda transnacional que perpassa os interesses nacionais, gerando o risco de separar formuladores e executores dos processos educacionais locais e regionais. Segundo Silva (2012, p. 72), “cada vez mais as questões nacionais estão imbricadas com as internacionais e isso traz alterações significativas no modo como governos, forças empresariais locais e, mesmos, os sujeitos sociais conduzem as articulações, tensões e fazem política”. Nesse jogo de influências surgiram novas instituições políticas e financeiras, agências e organizações que atuam no processo decisório e conduzem as políticas educacionais a serem subscritas pelos Estados-Nações.

A governança tornou-se a matriz política da globalização neoliberal, significando a estrutura básica de um ambiente fomentador de toda rede de ideias pragmáticas de padrões de comportamento cooperativo, partilhados por um grupo de atores selecionados com os seus respectivos interesses. Para identificar o significado político da governança neoliberal, é preciso prestar atenção ao não dito, ao que está silenciado, como o contrato social, a justiça social, as relações de poder e a conflitualidade (SANTOS, 2010).

Nesse aspecto, cabe ressaltar que a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão ainda é muito limitada.

Em alguns momentos existe sim participação da sociedade civil, ma esta participação ocorre em processos ocasionais menores (Representante da CAPES).

Visando à superação e à transformação desse cenário, em que a sociedade civil tem uma atuação limitada, Santos (2012) destaca que a criação de espaços de discussão é uma estratégia para o fortalecimento das comunidades locais. Quando a população passa a conhecer e reivindicar seus direitos, ela adquire força para redirecionar as políticas para as necessidades locais que visam ao bem comum.

Silva (2012) ressalta que “por meio de políticas, tratados, acordos e subscrições a decisões externas, os governos e parte das elites nacionais adotam na educação básica pública medidas consoantes e equivalentes ao disposto nas relações e premissas internacionais”. As

ações implementadas são decisões tomadas distantes dos cidadãos e das realidades regionais. Para a autora, parece haver uma rede onde as decisões políticas ocorrem em outros espaços e o fazer política, digo, fazer escolhas, nomear prioridades não é mais um exercício apenas com as forças internas, é necessário jogar também com forças externas que fixam índices, metas e indicadores a serem cumpridos por outros. Considerando as especificidades de cada instituição, alguns objetivos são comuns: adoção de regras e medidas de interesses comuns entre si; imposição e regulamentação de acordos comerciais e financeiros.

Na perspectiva apresentada, constatou-se que os “Representantes da sociedade civil organizada” têm maior clareza sobre a participação de atores internacionais (UNESCO, BM) e do próprio mercado interno no campo da governança da educação superior brasileira. Por outro lado, os “Representantes dos órgãos governamentais” percebem mais as parcerias entre os órgãos Estatais. Os principais pontos identificados foram os vários aspectos que dizem respeito ao poder dos agentes externos e às condicionantes impostas por “esses atores”, influenciando diretamente no processo de tomada de decisões do sistema educacional brasileiro. A articulação de diferentes atores produziu uma política educacional onde as decisões são tomadas conforme os interesses mercadológicos, que têm grande peso junto à máquina Estatal, controlando-a e/ou direcionando-a a seu favor.

### **Concepções acerca do termo “governança”**

Independentemente de a governança ser analisada em várias esferas, podemos depreender que os interesses e objetivos que estão em jogo vão muito além do que podemos imaginar e do que é divulgado. Para um dos entrevistados,

[Governança] é a estrutura que possibilita que órgãos, organismos e pessoas trabalhem como gestores destes órgãos, desta estrutura de uma articulação. Esta articulação por sua vez depende de fatores certamente de representação política, das diferentes esferas e dos diversos atores que montam esta estrutura (Representante da CAPES).

O relato descrito vai de encontro ao diagrama desenhado por Dale (2010, p. 1111), “a governança educacional tem uma natureza multiescalar e que as políticas educacionais não podem mais ser vistas como reserva exclusiva de Estados-Nações individuais, e a indicar uma base para enfrentar e entender mais claramente a consequência disso”. As relações entre as escalas global, nacional e subnacional não são um jogo de soma nula. Na nova estrutura do poder, Romão (2008, p.118) destaca que as organizações privadas transnacionais assumiram

papel tão importante que “acabaram se tornando uma nebulosa governação sem governo”. O “Representante do CNE” aponta que,

Existem vários agentes. Quem decide é sempre o Executivo do ponto de vista da Lei, do ponto de vista da prerrogativa constitucional. Mas decisão muitas vezes não é lei, decisão muitas vezes é uma vontade política (Representante do CNE).

O que podemos depreender a partir dessa fala é que quando interessa ao Estado, ele se posiciona soberanamente e se utiliza das prerrogativas da Lei, e quando não, abre-se um amplo espaço para que forças externas, isto é, forças políticas possam intervir e até mesmo determinar o direcionamento das políticas.

Conforme Dale (2010, p. 1111), “o Estado nacional não é mais o único ator na área da educação, nem necessariamente o mais importante ou evidente”, no entanto, é importante destacar que o Estado, enquanto ator, tem sido e continua sendo um conjunto de instituições muito expressivo e poderoso, capaz de mobilizar poder e ação, quando, realmente, for de seu interesse.

Os “Representantes” abaixo afirmam que,

[Governança] são todas as ações de gestão, que fazem parte das políticas que envolvem a educação superior brasileira, desenvolvidas pelo Ministério da Educação Superior (Representante do INEP).

Governança é quando todos os agentes participam da gestão. A governança exige uma participação, exige uma participação proporcional desses agentes. Por exemplo, se a empresa é a educação brasileira, essa governança tem acontecido num nível em regime de colaboração entre os órgãos e os entes federados - união, estados e municípios. Isto está muito presente hoje (Representante do CNE).

Conforme o pensamento de Alves (2012, p. 135), “governança tem sua origem e seu foco no conjunto das relações de uma organização: relações interpessoais, relações de poder; processo de comunicação e processo decisório”. Portanto, a governança cria condições para que a racionalidade, a objetividade e as ciências gerenciais imperem sobre as expectativas pessoais, tanto no âmbito dos sistemas quanto das instituições.

Do ponto de vista da governança, eu acho que ela é ainda pouco participativa. Os fóruns, os espaços de decisão ainda são pouco participativos, pouco democráticos, os representantes são indicados, não são eleitos, ou seja, ainda existe uma dificuldade grande de participação (Representante da UNE).

Para compreendermos o significado político da governança, “temos que prestar atenção não apenas àquilo que ela diz, mas também àquilo que silencia. São os seguintes silêncios mais importantes da matriz da governação: as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder.” (SANTOS, 2010, p. 406). Embora

façam parte dos processos decisórios – estado, capital, sociedade civil, setores produtivos, mercado, agências internacionais – a sociedade civil (família, comunidade, docentes, alunos) tem cada vez menos espaço e voz.

Os problemas dessa nação são de grande complexidade e referem-se a uma construção histórica de séculos e que produziu no Brasil níveis diferentes de camadas e status. Um dos aspectos que torna muito difícil a questão de educação brasileira é o fato de hoje vivermos em uma realidade decorrente de um processo histórico onde a população foi dividida em extratos, ou seja, alguns têm acesso e outros não (Representante do CNE).

Temos na outra ponta uma boa parte da população que tem uma situação econômica ruim e que por consequência é muito precária na condução da proteção, seja na atividade dos conteúdos, seja na relação do aluno com a escola que tenta reproduzir na escola a sua realidade fora da escola como a falta de recursos, falta de estruturação social e falta da presença do Estado (Representante da CAPES).

A globalização neoliberal visa à criação de nichos na sociedade e, apesar de muitas promessas enganosas, não permite que todas as pessoas tenham acesso à educação, à cultura, ao conhecimento, e as novas tecnologias de informação e comunicação, fato este que promove e massifica as desigualdades sociais. Segundo Saviani (2005), a educação é analisada como um agente para romper a desigualdade social, capaz de causar a ascensão social da população pobre promovendo a cidadania crítica. No entanto, por outro lado, a educação também é considerada estimuladora da desigualdade social, uma vez que o sistema educacional focaliza na distribuição de certificações educacionais e exige que a população, historicamente desfavorecida, supra uniformemente as demandas de uma instituição escolar moldada em parâmetros que são alheios a sua realidade.

No contexto atual da governança, Dale (2010, p. 1112) destaca que,

As atividades de sistemas educacionais que estão relacionadas aos elementos predominantemente ‘nacionais’ de integração do capitalismo, tal como coesão (ordem social + identidade nacional) e legitimação societais, que incluem uma parte maior das políticas e dos processos que têm tradicionalmente preocupado os sistemas educacionais, continuam sendo exercidas em nível nacional, embora num contexto alterado pelo poder de ‘modelagem’ das organizações internacionais.

Isto quer dizer que as questões (problemas) sociais são reserva do Estado e que este tem de resolver esses assuntos dentro dos parâmetros acordados com os novos atores internacionais. Uma das orientações é que o país concentre os gastos públicos em atividades voltadas para a educação, saúde e infraestrutura. As mudanças ocorridas, em maior ou menor grau, no setor educacional dos Estados-Nações e dos blocos regionais, estão atendendo as premissas dos países desenvolvidos para se inserirem no campo internacional e transnacional.

Nota-se que as novas regulações, a que as nações e os blocos têm se submetido, estão acontecendo em nível mundial (SANTOS, 2012). O “Representante da CONTEE” destaca,

A governança precisa de mudar. A gente precisa, principalmente, de investimento na educação. A gente está discutindo agora o Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional, que é o Plano que vai nortear a política nos próximos 8 anos. E a gente está brigando por um investimento, por um aumento de 10% do Produto Interno Bruto no financiamento da educação. O que, assim, já é um avanço, mas que ainda é muito pouco (Representante da CONTEE).

Tavares (2011, p.180) assinala que o modelo de boa governança priorizado se constitui na “capacidade que o Estado tem de reduzir sua dimensão pública, impondo sua minimização na condução das políticas públicas, as quais passam a depender do mercado, na dinâmica própria da esfera do privado”. As orientações do ajuste neoliberal impostas às economias nacionais, na visão de Santos (2012), promoveram a disputa dos interesses particulares pelos setores da esfera pública. Desde então, pouco a pouco, o Estado foi se afastando do papel de provedor e a esfera privada foi se expandindo e ocupando seu espaço de forma acelerada. Hoje, o campo educacional está permeado por conceitos empresariais, o que aprofunda o distanciamento do papel social das instituições de ensino e do próprio Estado.

Para os entrevistados, a governança está relacionada a uma estrutura que envolve articulação, política e poder. Apesar dos diferentes posicionamentos entre “Representantes do Estado e da sociedade civil organizada”, os dados apontam que o Estado não é mais o único e nem o mais importante ator envolvido na área educacional. Há uma grande arena de interesses conflitantes, onde diferentes atores buscam tirar proveito. O problema é que a maioria negligencia a dimensão social e privilegia interesses particulares.

## **CONSIDERAÇÕES**

Uma análise preliminar e sem generalizações, posto que a pesquisa ainda está em andamento e os resultados são parciais, aponta que os discursos dos “Representantes do INEP, da CAPES e do CNE” assinalam que o governo, por meio de seus órgãos, ainda é o principal ator “nacional” envolvido na governança da educação superior brasileira, entretanto, o Estado tem compartilhado parte de suas funções com os novos agentes internos (mercado e empresários da educação) e externos (agências e organizações internacionais). Todavia, reconhece-se também a participação da sociedade civil organizada, ainda que em menor escala e em processos ocasionais, por meio de associações ligadas às comunidades locais, aos professores, aos alunos e aos sindicatos.

Um ponto ressaltado foi a forte influência dos empresários da educação e das organizações internacionais na proposição, formulação, implementação e direcionamento das políticas públicas. Para o “Representante da CAPES”, a governança possibilita que órgãos, agências e grupos trabalhem em conjunto. Essa articulação na educação tem um papel fundamental para uma "boa governança" das políticas educacionais. O “Representante do CNE” destaca que os problemas do Brasil são complexos, tanto por sua magnitude, quanto pela história colonizadora.

Os resultados desse estudo apontam que a governança da educação superior brasileira está cada vez mais nas mãos do mercado, apesar de os gestores dos órgãos governamentais não terem a dimensão geral dessa nova realidade. A participação e a influência de agentes externos nas políticas nacionais são mais visíveis para os representantes das entidades civis. O contraponto é que a sociedade civil organizada não consegue somar forças para mudar a atual agenda política que decide os rumos da educação no país. O modelo de governança educacional é o empresarial, que prioriza o lucro e os resultados e negligencia as questões relacionadas com a qualidade da educação e com a promoção da equidade social e da cidadania. Diante dessa constatação, a academia não pode se silenciar e precisa se mobilizar para ajudar a fortalecer os movimentos sindicais, promover o engajamento político de docentes e discentes e fomentar redes de discussão que ajudem a encontrar alternativas para mudar esse cenário.

---

<sup>1</sup> A pesquisa é realizada pelo grupo de pesquisa – Políticas públicas, governança educacional e cidadania: desafios sociais, locais e globais – com financiamento da Universidade Católica de Brasília.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, Manoel. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas (Org.) *Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania*. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 129-144.

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, vol.36, n. especial, p. 23-38, abr., 2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2010.

---

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun., 2010.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, n.113, p. 1099-1120, out.-dez., 2010.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas; SANTOS, Aline Veiga dos. A governança contemporânea na educação superior brasileira: atores, disputas e desafios. In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas (Org.) *Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania*. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 99-128.

LUDKE, Marli; ANDRÉ, Menga E. D. A. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTENS, Kerstin. How to become an influential actor: the 'Comparative Turn' in OECD education policy. In: Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra; Leuze, Kathrin (Eds.). *New Arenas of education governance: The impact of international organizations and markets*. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 3-15.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. *Globalizing education policy*. New York: Routledge, 2010.

ROMÃO, José Eustáquio. Globalização e Reforma Educacional no Brasil (1985-2005). In: TEODORO, Antonio; SCOCUGLIA, Afonso Celso. (Org.). *Tempos em andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos*. Brasília: Líber Livro, CYTED, 2008, p. 163-183.

SANTOS, Aline Veiga dos. *A governança da educação superior privada: sobreimplicações da formação dos oligopólios no trabalho docente*. Brasília, 2012. 161f. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, Demerval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SHULTZ, Lynette. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas (Org.) *Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania*. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 25-40.

SILVA, Maria Abádia da. Agências, instituições e organizações internacionais atuam nas decisões políticas para a educação básica pública? In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas (Org.) *Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania*. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p. 69-97.

---

TAVARES, Sérgio Marcus Nogueira. Governança no ensino superior privado. In: COLOMBO, Sônia Simões (et al). *Desafios da gestão universitária contemporânea*. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 175-190.

TIRANDENTES, Aparecida. Educando trabalhadores na “universidade micro-ondas”: novos modelos produtivos, trabalho docente e qualidade da formação humana sob o efeito do “mercado educador”. In: MONKEN, Maurício; DANTAS, André Viana. *Estudos de politecnia e saúde*. Vol. 4. Rio de Janeiro: EPSJV, 2009, p. 95-119.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.