

Organizado por

ADOLFO IGNACIO
CALDERÓN

MARCO
WANDERCIL

DORA MARIA
RAMOS FONSECA

SAMILE ANDREA
DE SOUZA VANZ

A construção de
**UNIVERSIDADES DE
CLASSE MUNDIAL**
e
**RANKINGS
ACADÊMICOS**

no espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa
e em outras realidades do mundo

Alfredo Gabriel Buza
Artur Basílio Venturella Alves
Bartolomeu L. Varela
Ellen Hazelkorn
Jamil Salmi
Juliana Lando Canga
Mário Luiz Neves de Azevedo
Martins JC-Mapera
Maynara de Oliveira Ribeiro
Monique Finn Duarte
Nobre Roque dos Santos
Philip G. Altbach

Prefácio por
Margarida Mano

anpae

A construção de **UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL**
e **RANKINGS ACADÊMICOS** no espaço do Ensino Superior
de Língua Portuguesa e em outras realidades do mundo

ORGANIZADORES

Adolfo Ignacio Calderón
Marco Wandercil
Dora Maria Ramos Fonseca
Samile Andrea de Souza Vanz

Alfredo Gabriel Buza
Artur Basílio Venturella Alves
Bartolomeu L. Varela
Ellen Hazelkorn
Jamil Salmi.
Juliana Lando Canga
Mário Luiz Neves de Azevedo
Martins JC-Mapera
Maynara de Oliveira Ribeiro
Monique Finn Duarte
Nobre Roque dos Santos
Philip G. Altbach

PREFÁCIO

Margarida Mano

 **anpae**

2023

ISBN: 97865-87561-40-0

ANPAE

Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

PRESIDENTE

Luiz Fernandes Dourado

VICE-PRESIDENTES

Maria Couto Cunha - Nordeste
Cristiane Machado - Sudeste
Gisele Masson - Sul
Rosilene Lagares - Nordeste
Marilda de Oliveira Costa – Centro-Oeste

DIRETORES

Romilson Martins Siqueira
Diretor Executivo
Vera Bazzo
Diretora Secretária
Alberto Damasceno
Diretor de Projetos Especiais
Maria Angélica Pedra Minhoto
Diretora de Publicações
João Ferreira de Oliveira
Diretor de Pesquisa
Walisson Maurício de Pinho Araújo
Diretora de Intercâmbio Institucional
Janete Maria Lins de Azevedo
Diretora de Cooperação Internacional
Maria Vieira da Silva
Diretora de Formação e Desenvolvimento
Karine Nunes de Moraes
Diretora Financeira
Nilma Lino Gomes
Diretora de Educação e Diversidade
Andrea Barbosa Gouveia
Diretoria de Gestão e Financiamento
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa
Diretoria de Gestão e Avaliação
Itamar Mendes
Diretor de Educação em Direitos Humanos

EDITORES

Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação (RBPÁE)

Marcelo Siqueira M. V. Mocarzel
Editor

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Lúcia Maria de Assis
Editora Associada

Revista Educação Básica em Foco

Dalva Gutierrez
Editora

Emília Peixoto Vieira
Editora

Andreia Ferreira da Silva
Editora Associada

CONSELHO FISCAL

Ana Lúcia Félix dos Santos
Lêda Scheibe
Maria Beatriz Luce
Javan Samir (Suplente)

CONSELHO EDITORIAL

Almerindo Janela Afonso
Universidade do Minho, Portugal

Bernadete Angelina Gatti
Fundação Carlos Chagas, Brasil

Candido Alberto Gomes
Universidade Federal de Brasília, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury
PUC-Minas/UFMG, Brasil

Célio da Cunha
Universidade de Brasília, Brasil

Edivaldo Machado Boaventura
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Fernando Reimers
Harvard University, EUA

João Barroso
Universidade de Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira
Universidade Federal de Goiás, Brasil

João G. de Carvalho Meneses
Universidade Cidade de São Paulo, Brasil

Juan Casassus
Academia de Humanismo Cristiano, Chile

Licínio Carlos Lima
Universidade do Minho, Portugal

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, São Paulo

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Rinalva Cassiano Silva
Universidade Metodista de Piracicaba, Brasil

Sofia Lerche Vieira
Universidade Estadual do Ceará, Brasil

Steven J. Klees
University of Maryland, EUA

Walter Esteves Garcia
Instituto Paulo Freire, Brasil

SOBRE A BIBLIOTECA VIRTUAL

A Biblioteca Virtual da ANPAE constitui um programa editorial que visa publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Editora da ANPAE, 2023

Livro digital.

Direitos desta edição reservados às editoras, com acesso livre e gratuito para leitura e download diretamente da Biblioteca Virtual da Anpae:

<https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/index.html>

FICHA CATALOGRÁFICA

C146c

A construção de universidades de classe mundial e rankings acadêmicos no espaço do Ensino Superior de língua portuguesa e em outras realidades do mundo. Organizadores: Adolfo Ignacio Calderón, Marco Wandercil, Dora Maria Ramos Fonseca e Samile Andrea de Souza Vanz, Brasília, Anpae, 2023.

Acesso: www.anpae.org.br

Páginas: 206. Suporte: e-book. Formato: PDF

ISBN: 97865-87561-40-0

1. Rankings acadêmicos. 2. Governança universitária. 3. Ensino superior. 4. Universidades de Classe Mundial. 5. Outras realidades do mundo I. Calderón, Adolfo Ignacio. II. Wandercil, Marco. III. Fonseca, Dora Maria Ramos IV. Vanz, Samile Andrea de Souza V. Título.

CDU 378.4(811)/49

Apoio: 



Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, seu Conselho Editorial ou sua Direção.

ANPAE

Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Fundação Universidade de Brasília –
Faculdade de Educação
Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa
Norte, Brasília, DF - 70410-900

anpae@anpae.org.br
publicacao@anpae.org.br
<https://www.anpae.org.br>

EDITORACÃO ELETRÔNICA

Ícaro Vitti Quartarolo

(Planejamento Gráfico e capa)

icaro.dezembro@hotmail.com

REVISÃO TEXTUAL (LÍNGUA PORTUGUESA)

Tânia Aparecida Ferreira

taniaredatora@gmail.com

TRADUÇÃO TEXTUAL (LÍNGUA INGLESA)

Adolfo Ignacio Calderón

adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

COLABORADOR

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

carlosaguiar4@gmail.com

Os autores autorizam o armazenamento desta obra em repositórios educacionais, bibliotecas virtuais e digitais com acesso aberto

The authors authorize the storage of this work in educational repositories, virtual and digital libraries with open access

Agradecimentos

A Luiz Fernandes Dourado (Universidade Federal de Goiás), atual Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), pelo apoio oferecido, por meio da editora ANPAE, para a disseminação do conhecimento produzido por membros da Associação Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). Aos professores Márcia Angela Aguiar (Universidade Federal de Pernambuco), Jorge Adelino Rodrigues da Costa (Universidade de Aveiro) e Olímpio Castilho (Instituto Politécnico do Porto), pelo apoio e presença constante nas sessões especiais, realizadas nos eventos da Associação FORGES, em que se discutiram boa parte dos capítulos que compõem a segunda parte desta obra.

Torna-se cada vez mais evidente, no atual contexto de reestruturação produtiva e de mundialização do capital, que a ciência e o conhecimento têm lugar estratégico no aumento da produtividade e da competição das empresas e dos países. Essa nova economia do conhecimento vem impactando as universidades e criando uma espécie de capitalismo acadêmico. Tal processo já é percebido por meio de mudanças na cultura da universidade, cujo conhecimento vem-se ajustando mais aos interesses do capital produtivo e mesmo aos interesses do capital financeiro, cada vez mais presente na oferta de educação superior. As agências financiadoras e de avaliação têm enfatizado mais o impacto da produção científica e têm induzido mais à pesquisa, à tecnologia e à inovação em áreas consideradas prioritárias para a competição das empresas nos diferentes países.

É nesse contexto que devemos buscar compreender os rankings acadêmicos e a luta pelo estatuto da universidade de classe mundial, em que se procura construir uma nova cultura e uma nova posição nos rankings, o que implica ampliar: a produção de artigos e patentes, os índices de impacto, as transferências de tecnologia, a realização de intercâmbios científicos, a adoção de políticas de produção de conhecimento, as alterações no trabalho e nas carreiras acadêmicas, a realização de pesquisas por demanda etc.

(Extrato do prefácio da obra: ***Rankings Acadêmicos e Governança Universitária no Espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil***, 2019).

João Ferreira de Oliveira
Presidente da ANPAE (2015-2019)

Maria Luísa Machado Cerdeira
Presidente da FORGES (2011-2018)

SOBRE OS AUTORES

Adolfo Ignacio Calderón

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com pós-doutorado em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra. É professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Brasil e coordenador responsável do Eixo Qualidade no Ensino Superior da ACADEMIA FORGES - Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa. Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa em Rankings, Índices e Tabelas Classificatórias na Educação Superior (REDE RANKINTACS) e membro titular do Conselho Científico da ABAVE-Associação Brasileira de Avaliação Educacional (2016-2022). E-mail: adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

Alfredo Gabriel Buza

Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia, Pós-doutorando em Educação na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Catedrático no Instituto Superior de Ciências de Educação de Luanda (ISCED – Luanda, Angola), preside o Conselho Geral da instituição. Já desempenhou cargos de Direção nas Universidades Agostinho Neto e Onze de Novembro, assim como no Ministério do Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação (MESCTI) de Angola. É membro do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES) e Presidente do Conselho Fiscal do mesmo. É autor de mais de 55 publicações científicas, incluindo três livros e cerca de 22 artigos. E-mail: buzaalfredo@yahoo.com.br

Artur Basílio Venturella Alves

Graduado em Biblioteconomia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi bolsista do Programa Institucional de Bolsas Científicas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (PROBIC/FAPERGS). Possui experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Biblioteconomia. Membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação Científica da UFRGS. E-mail: artzimmer483@gmail.com

Bartolomeu L. Varela

Doutorado em Ciências da Educação e jurista especializado na área da educação, docente universitário, Advogado e Consultor. Experiência em sua trajetória como Inspetor-Geral e Secretário-Geral do Ministério da Educação, Administrador-Geral e Pró-Reitor da Universidade de Cabo Verde. Sócio-Gerente da Sociedade de Educação Formação e Gestão, com sede na Praia. Cabo Verde. E-mail: bartolomeu.varela@adm.unicv.edu.cv

Dora Maria Ramos Fonseca

Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Aveiro (UA), com pós-doutorado em Administração Educacional pela UA. É professora auxiliar no Departamento de Educação e Psicologia da UA e investigadora do Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF), no Laboratório Educa_Lab- Políticas, Avaliação e Supervisão da UA, no Grupo de Investigação 3 - Políticas, Avaliação e Qualidade. Leciona unidades curriculares no âmbito das políticas educativas e administração educacional nos cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento. É Coordenadora do Conselho para a Qualidade e Avaliação do Departamento de Educação e Psicologia da UA. E-mail: dorafonseca@ua.pt

Ellen Hazelkorn

Sócia-gerente da BH Associates. Professora emérita da Universidade Tecnológica de Dublin (Technological University Dublin) - Irlanda. Ela é membro do Conselho de Qualidade do Ensino Superior da Islândia (Quality Board for Icelandic Higher Education) e foi consultora de políticas e membro do conselho da Autoridade de Ensino Superior da Irlanda (Irish Higher Education Authority) (2011-2017). Co-pesquisadora internacional do Centro de Educação Superior Global (Centre for Global Higher Education) (CGHE), Londres, e Bolsista de Pesquisa do Centro de Educação Superior Internacional, Boston College, EUA. Também é editora conjunta de revisões de políticas no ensino superior. Há mais de duas décadas trabalha como especialista em políticas de ensino superior em organizações e governos internacionais. E-mail: ellen.hazelkorn@tudublin.ie

Jamil Salmi

Doutor em Estudos de Desenvolvimento pela Universidade de Sussex, Inglaterra e Professor Emérito da UDP. Foi coordenador dos programas de ensino superior do Banco Mundial. Consultor político e técnico em reformas do ensino superior em mais de 95 países de todas as regiões do mundo. Assessorou o planejamento estratégico em universidades na América Latina, Europa, Ásia e África. Escreveu o primeiro documento de política do Banco Mundial sobre a reforma do ensino superior em 1994 e foi o principal autor da Estratégia de Educação Terciária de 2002 do Banco, intitulada "Construindo Sociedades do Conhecimento: Novos Desafios para o Ensino Superior." O livro de Salmi de 2009 aborda o desafio de estabelecer universidades de classe mundial. Seu livro de 2011, co-editado com o professor Philip Altbach, intitulado *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*.

Juliana Lando Canga

Doutora em Ciências Sociais e mestre em Educação, ambos pela Universidade Federal do Pará. Pós-doutoranda em Serviço Social na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Professora Associada na Faculdade de Serviço Social - FSS e Presidente da Assembleia da Faculdade da Universidade de Luanda. Exerceu a Chefia do Setor de Apoio aos Estudantes Angolanos no Brasil junto da missão diplomática (Conselheira). Experiência na área de Educação, Psicopedagogia e Ciências Sociais, com ênfase em Formação de professores, atuando nos seguintes temas: Políticas Públicas na área de Serviço Social, Saberes e conhecimento tradicional, Ensino de ciência, usos sociais dos recursos naturais. E-mail: jlcanga06@gmail.com

Marco Wandercil

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Professor Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Rankings, Índices e Tabelas Classificatórias na Educação Superior (Rede Rankintacs) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Integrante de la Red de Investigadores em Gobernanza Universitária e Intituciones Educativas (RIGUED). E-mail: marco.wandercil@gmail.com

Mário Luiz Neves de Azevedo

Professor Titular da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Educação pela FE da USP, com estágio de pesquisa (bolsa-sanduíche/CAPES) no Institut National de Recherche Pédagogique (INRP-França). Pós-doutorado na Universidade de Bristol-Inglaterra (2011). Pesquisador visitante na Universidade de Cambridge-Inglaterra (2018-2019). Pesquisador do CNPq. Foi vice-reitor da UEM (2006-2010), coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação da UEM (2016-2018). Fez parte da comissão organizadora da CRES-2008 (IESALC/UNESCO/CAPES) e compôs o Comitê Científico Nacional (2013-2015), a diretoria (2015-2017 e 2017-2019) e o Conselho Fiscal da ANPEd (2019-2021). E-mail: mlnazevedo@uem.br

Martins JC-Mapera

Doutor em Estudos Culturais pelas Universidades de Aveiro e do Minho. Professor Associado da Universidade Licungo. Diretor da Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades (2015-2022) e Membro do Conselho Universitário e do Conselho de Pesquisa e Extensão da Universidade Zambeze (2015-2022). Pesquisador com estudos de natureza interdisciplinar. Autor de vários artigos científicos e Coautor de livros no âmbito da cultura, educação e literatura; é membro do projeto "Memories, cultures and identities: how the past weights on the present-day intercultural relations in Mozambique and Portugal?", financiado pela Rede Aga Khan para o Desenvolvimento e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia Universidade Zambeze, Moçambique. E-mail: jose.mapera@ua.pt

Monique Finn Duarte

Graduada em Biblioteconomia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi bolsista voluntária do Programa de Iniciação Científica da UFRGS. Foi bolsista no projeto de extensão Tesouros de Papel. Possui experiência na área de Ciência da Informação, com ênfase em Biblioteconomia. E-mail: mfinnduarte@gmail.com

Nobre Roque dos Santos

Doutor em Linguística pela Universidade de Aveiro (Portugal), Mestre em Educação/Currículo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil), Ocupou cargo de Reitor na Universidade Zambeze (Moçambique). Consultor da Unesco para a revisão do Novo currículo do Ensino Secundário de Moçambique (2021), Consultor/elaborador dos programas de Língua Portuguesa do Ensino Secundário Geral de Moçambique (2004). É um dos coordenadores do Eixo de Qualidade da FORGES e membro do conselho editorial da revista Gutenberg da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Membro do Conselho de Reitores de Moçambique, do Conselho Nacional do Ensino Superior de Moçambique (CNES) e do Conselho do Ensino Superior de Moçambique (CES). Autor e co-autor de livros nacionais e internacionais. E-mail: nobresantoss@yahoo.com.br

Philip G. Altbach

Doutor pela Universidade de Chicago. Professor Pesquisador e membro ilustre do Center for International Higher Education do Boston College. Foi professor da Monan University, lecionou na Universidade de Harvard, na Universidade de Wisconsin e na Universidade Estadual de Nova York em Buffalo. Ilustre líder acadêmico para a iniciativa New Century Scholars do programa Fulbright, recebeu o prêmio Houlihan por contribuições diferenciadas à educação internacional pela NAFSA: Association of International Educators, o prêmio de carreira de Bowen pela Association for the Study do Ensino Superior. Associado sênior da Fundação Carnegie para o Avanço do Ensino. Em 2010. Ilustre acadêmico do Governo de Kerala na Índia. É autor de vários livros sobre o tema.

Samile Andrea de Sousa Vanz

Doutora e mestra em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio sanduiche na Dalian University of Technology (China). Pós-doutorado pela Universidad Carlos III de Madrid. Professora associada do Departamento de Ciências da Informação da UFRGS, atuando no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação (PPGCOM) e no Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação PPGCIN. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Brasil. Vice-coordenadora do Grupo de Pesquisa em Comunicação Científica da UFRGS. Editora da revista 'Em Questão'. Membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Rankings, Índices e Tabelas Classificatórias na Educação Superior (REDE RANKINTACS). E-mail: samilevanz@terra.com.br

SUMÁRIO

10 **PREFÁCIO**

12 **INTRODUÇÃO**

PARTE I - CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

19 *"Os Custos e os Benefícios das Universidades de Classe Mundial"*
Philip G. Altbach

25 *"Iniciativas de excelência para formar universidades de classe mundial: funcionam?"*
Jamil Salmi

49 *"Universidades de classe mundial ou um sistema de ensino superior de classe mundial. Impulsionando o crescimento regional?"*
Ellen Hazelkorn

71 *"Governança Educacional e Benchmarking: performatividade, indicadores e as chamadas "boas práticas" em tempos de plataformas digitais"*
Mário Luiz Neves de Azevedo

PARTE II - CONTEXTUALIZAÇÃO EM PAÍSES LUSÓFONOS

108 *"O modelo de universidade de classe mundial à luz da realidade do ensino superior moçambicano"*
Nobre Roque dos Santos
Martins JC-Mapera

118 *"A construção do conceito de World Class University: um estudo a partir da metanálise em torno das políticas de financiamento para a investigação e divulgação científica"*
Dora Maria Ramos Fonseca

140 *"Universidades de classe mundial: Tendências à luz do desempenho das universidades brasileiras nos principais rankings acadêmicos mundiais"*
Adolfo Ignacio Calderón
Marco Wandercil
Maynara de Oliveira Ribeiro

154 *"Universidade de classe mundial x Sistemas de excelência no ensino superior: tensões e desafios na era digital em Angola"*
Alfredo Buza
Juliana Canga

165 *"O Ensino Superior em África: potencialidades, desafios e perspectivas"*
Bartolomeu L. Varela

189 *"As Universidades Brasileiras nos rankings universitários internacionais: desempenho e divulgação"*
Monique Finn Duarte
Artur Basilio Venturella Alves
Samile Andrea de Souza Vanz

Construir Universidades de Classe Mundial é uma ambição exigente no mundo de hoje. Ainda que as instituições de ensino superior, mediante dinâmicas como a mobilidade dos alunos, o desenvolvimento e aprofundamento das tecnologias de informação, a economia do conhecimento, o aumento da oferta de programas internacionais, reúnam e estejam cada vez mais familiarizadas com numerosos instrumentos de internacionalização, é hoje claro que essas dinâmicas integram dimensões internacionais, interculturais ou globais insondáveis.

As experiências de competitividade no universo mundial do Ensino Superior em busca de alunos, mas também de recursos para investigação de ponta, de intangíveis, em suma, de valor, são conhecidas e definem em grande parte o contexto globalizado desse universo. Neste contexto, os rankings universitários internacionais vêm ganhando importância e credibilidade nos sistemas de ensino por meio das suas métricas, critérios e requisitos de avaliação, permitindo às instituições se projetarem para ascender à liga das melhores universidades do mundo, ainda que, no entanto, as suas fragilidades sejam por demais conhecidas. Do desajustamento de algumas dimensões, à variedade e diversidade das IES; da dificuldade de medir com os mesmos instrumentos níveis de investigação em áreas científicas diferentes, à mercantilização dessa mesma investigação, muitas e diversas perspectivas determinam que os rankings académicos se tenham tornado em simultâneo uma maldição e uma aspiração.

Acresce que essas temáticas se cruzam em tempos complexos, no final de um período marcado por um tempo diferente, em que a pandemia de covid-19 impôs às pessoas, às instituições, aos sistemas de ensino superior e às relações multilaterais desafios antes inimagináveis; em que as confortáveis rotinas foram quebradas e novas capacidades foram testadas; neste intermezzo, saíram reforçadas as relações institucionais e pessoais, assim como a força das redes de cooperação. Foi assim com a FORGES, que em 2020 comemorou o seu décimo aniversário e que, apesar dos constrangimentos à mobilidade internacional, soube, enquanto rede, ser um fórum de partilha, de aprendizagem e de investigação na gestão das Instituições de Ensino Superior dos Países e Regiões da Língua Portuguesa. Da 10.^a Conferência FORGES, subordinada ao tema O Ensino Superior na Era Digital nos Países e Regiões de Língua Portuguesa: Desafios e Propostas, surge o ambiente para a reflexão desta obra.

Na interseção entre a ambição da construção de Universidades de classe mundial, com a relevância e fragilidade dos instrumentos de primeira geração, como são os rankings académicos, e a partilha de boas práticas e de reflexão das IES em redes como a FORGES ou a ANPAE nasceu esta obra. Aos seus organizadores, Adolfo Ignacio Calderón, Marco Wandercil, Dora Maria Ramos Fonseca e Samile Andrea de Souza Vanz, devemos ser gratos pela simplicidade da estrutura de uma obra que agrega o pensamento de reputados autores internacionais, como Ellen Hazelkorn, Philip G. Altbach, Jamil Salmi e Mário

Luiz Neves de Azevedo, com as experiências e reflexões de grupos de investigadores e gestores de IES de Angola, Brasil, Moçambique e Portugal, que têm colaborado no âmbito da Academia FORGES. No final, ficam os caminhos de esperança que nos apontam com o desafio de equilibrar a excelência na ciência mundial com sistemas de ensino superior de qualidade mundial acessíveis ao maior número de pessoas. Esta é uma obra de colaboração e de esperança.

*Professora Doutora Margarida Mano.
Universidade Católica Portuguesa - Coimbra, Portugal.
Presidente da FORGES - Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e
Regiões de Língua Portuguesa*

INTRODUÇÃO

Os esforços de muitos países, por meio das chamadas iniciativa de excelência, por construir as chamadas Universidades de Classe Mundial, sinônimo de determinado padrão de excelência acadêmico-científica em dimensão planetária, evidencia a legitimidade que vem ganhando um modelo de universidade que desempenha um papel fundamental, em termos geopolíticos, na economia do conhecimento e na criação de mercados globais de educação superior, reguladas por uma nova governança transnacional.

É um modelo que tem sua chancela nos rankings acadêmicos internacionais e nacionais, instrumentos de avaliação externa que, apesar de suas inúmeras inconsistências e das fragilidades de seus indicadores e na coleta de dados, ganham primazia na Era Digital, monitorando o desempenho da qualidade das instituições e dos sistemas de educação superior via poderosos recursos de gestão de Big Data.

Os rankings acadêmicos internacionais, fundamentados em suas próprias metodologias e em seus indicadores de excelência, de raiz anglo-saxã, apresentam um modelo padronizado de qualidade de Universidade de Pesquisa que se distancia, em muito, da realidade da maioria das universidades do planeta. Trata-se de instrumentos de avaliação externa que dificilmente conseguem captar o impacto da grande maioria dessas instituições de educação superior (IES) no desenvolvimento loco-regional ou mesmo da relevância social para um país. Reconhecidamente, essas ferramentas capturam e divulgam resultados alcançados por uma pequena fração de instituições, altamente produtivas e fartamente providas de recursos, que ostentam o selo de “Universidades de Classe Mundial” ou de excelência na pesquisa.

Sob esta ótica, apesar de existir um consenso na literatura de que os rankings acadêmicos devem ser abordados como um entre outros instrumentos de avaliação externa da qualidade das IES, estes ganham protagonismo pela simplicidade da comunicação dos resultados alimentados pela força daquilo que Stephen J. Ball denomina de cultura da performatividade¹ no contexto da denominada por Guy *Debord*² como cultura do espetáculo, no qual a mídia em geral e, hoje, os cidadãos espetaculizadores, por meio das redes sociais, desempenham papel fundamental, configurando o que o prêmio Nobel da literatura, Mario Vargas Llosa passou a chamar de civilização do espetáculo³.

O poder dos rankings acadêmicos vem impactando a governança universitária e as políticas de governança do conhecimento em diversos âmbitos do planeta⁴, seja em nível mundial, regional e/ou nacional e, como todo instrumento de avaliação externa, acabam induzindo comportamentos

¹ BALL, S. J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 35, n. 2, 2010.

² DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

³ VARGAS LLOSA, M. *La civilización del espectáculo*. Madrid: Alfaguara, 2012.

⁴ WANDERCIL, M.; CALDERÓN, A.-I.; GANGA-CONTRERAS, F. A. Governança universitária e rankings acadêmicos à luz da literatura acadêmica brasileira. **Roteiro**, [S. l.], v. 46, p. e22391, 2021.

institucionais e seus indicadores qualidade tornam-se guias ou faróis da atuação de IES e sistemas de educação superior na procura da excelência.

Passaram-se 20 anos desde o lançamento do pioneiro ranking mundial, o ranking Shangai. Em todo esse tempo, diversos rankings foram proliferando, muitos deles considerando o caráter multidimensional das atividades universitárias. Surgem rankings sejam internacionais ou nacionais que não se limitam a adotar indicadores sintéticos, daquilo que pode ser avaliado quantitativamente, focados não somente no ensino e pesquisa, mas em questões como sustentabilidade, impacto social, vida universitária, inclusão, diversidade, vínculos com a comunidade e aspectos qualitativos do ensino focados nos insumos, tais como por exemplo: os projetos pedagógicos. Nesse sentido, com a ampliação de múltiplas dimensões, os rankings acadêmicos se revigoram enquanto instrumentos de utilidade pública que auxiliam na tomada de decisões dos cidadãos e suas famílias no momento de escolher os serviços educacionais que pretendem adquirir, tendo a sua disposição múltiplos indicadores de qualidade.

Nesse contexto, a presente coletânea tem como objetivo reunir pesquisadores de diversos países para tentar compreender e discutir a construção e a expansão da ideologia do modelo da Universidade de Classe Mundial no espaço de ensino superior dos países e regiões de língua portuguesa, partir de múltiplos olhares e perspectivas teóricas, com foco em suas implicações e possibilidades de acordo com cada realidade nacional.

Esta obra surgiu inicialmente a partir da inquietude, esforço e curiosidade científica de um grupo de pesquisadores e gestores acadêmicos e públicos na área da educação superior, todos eles membros do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES), que desde 2018 vem se reunindo no âmbito das conferências anuais do FORGES, para abordar a questão da qualidade da educação superior a partir dos rankings acadêmicos e suas implicações para a governança universitária.

Esse grupo composto pelos doutores Adolfo-Ignacio Calderón (Pontificia Universidade Católica de Campinas, Brasil), Alfredo Gabriel Buza (Universidade de Luanda, Angola), Dora Maria Ramos Fonseca (Universidade de Aveiro, Portugal), Marco Wandercil (Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil), Nobre Roque dos Santos (Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique) e Samile Andrea de Souza Vanz (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) publicaram uma primeira coletânea, em 2019, por meio da Editora da ANPAE (Anpae - Associação Nacional de Política e Administração da Educação), sob o título: Rankings acadêmicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil (**Figura 1**).



Figura 1. Imagem 1. Registro do lançamento da obra “Rankings acadêmicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil”, durante a 9ª Conferência FORGES, 2019, Brasília (Brasil).

Na presente coletânea, os autores aprofundam às discussões realizadas na 10ª Conferência FORGES, que teve como tema: O Ensino Superior na Era Digital nos Países e Regiões de Língua Portuguesa: desafios e propostas, realizada nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 2020, na Escola Superior de Saúde do Alcoitão, Universidade de Évora (Portugal), durante sessão especial, sob o tema: A Construção de Universidades de Classe Mundial no Espaço de Ensino Superior de Língua Portuguesa: tensões e desafios na era digital.

Esta sessão especial, realizado de forma online, teve como debatedores Márcia Ângela Aguiar (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Jorge Adelino Rodrigues da Costa (Universidade de Aveiro, Portugal) e Olímpio Castilho (Instituto Politécnico do Porto, Portugal), que com suas contribuições permitiram aprofundar e debater ideias, fato que sem dúvida alguma permitiu o adensamento teórico de muitos dos textos que compõem esta obra.



Figura 2. Registro da sessão especial “A Construção de Universidades de Classe Mundial no Espaço de Ensino Superior de Língua Portuguesa: tensões e desafios na era digital”, 10a Conferência FORGES, Universidade de Évora (Portugal), 2020.

Com o intuito de enriquecer os debates sobre Universidades de Classe Mundial, Rankings acadêmicos e governança universitária, optou-se, nesta obra, por convidar especialistas, pesquisadores conceituados nacional e internacionalmente, para contribuir com o aprimoramento desta coletânea, principalmente por meio de discussões teóricas e casos concretos.

Esses textos foram agrupados na primeira parte da coletânea, sob o título contextualização teórica, em quatro primeiros capítulos. Nesse sentido, registramos nosso especial agradecimento a Ellen Hazelkorn, Philip G. Altbach, Jamil Salmi, Mário Luiz Neves de Azevedo e Bartolomeu L. Varela, por terem gentilmente cedido textos alinhados aos objetivos desta coletânea, autorizando a tradução do inglês ao português, no caso dos três primeiros autores supracitados. Destacando-se que os textos cedidos por Philip G. Altbach e Jamil Salmi são traduções ao português de artigos publicados originalmente em língua inglesa e os textos de Ellen Hazelkorn e de Mário Luiz Neves de Azevedo são trabalhos nunca publicados em nenhuma língua.

No primeiro capítulo, sob o título “Os Custos e os Benefícios das Universidades de Classe Mundial”, o pesquisador norte-americano, Philip G. Altbach, dá o tom da obra, afirmando que “todos querem uma Universidade de Classe Mundial. Nenhum país acredita que possa ficar sem uma. O problema é que ninguém sabe o que é uma universidade de classe mundial, e ninguém descobriu como conseguir uma”. Trata-se um artigo no qual o autor discute os desafios, os pros e contras, existente por trás das intenções de construir uma Universidade de Classe Mundial. No segundo capítulo, Jamil Salmi, pesquisador marroquino, questiona se as iniciativas de excelência para formar universidades de classe mundial funcionam, trazendo a análise de experiências de diversos países como por exemplo Espanha, Alemanha, Rússia, França, entre outros. Como parte do terceiro capítulo, a pesquisadora irlandesa Ellen Hazelkorn, amplia a discussão sobre o papel das universidades de classe mundial ou de um sistema de ensino superior de classe mundial para impulsionar o crescimento regional e o desenvolvimento de cidades e regiões competitivas do conhecimento, tendo como referência a experiência da chamada Aliança Criativa de Dublin. Fechando essa parte de fundamentação teórica, o pesquisador brasileiro, Mário Luiz Neves de Azevedo

da Universidade Estadual de Maringá (UEM), discute no quarto capítulo, estratégia de benchmarking e seu uso como instrumento de avaliação e gerador de rankings e classificações que vem se tornando um instrumento de meta-regulação, influenciando as relações no Campo da Educação e a formatação de políticas públicas educacionais.

A segunda parte da obra, intitulada “Contextualização em Países Lusófonos”, reúne pesquisadores de diversos países de língua portuguesa, para a qual foi convidado o Dr. Bartolomeu L. Varela, pesquisador de Cabo Verde, que gentilmente nos cedeu um artigo que se transformou no capítulo nove. Nesse capítulo, o autor discute as potencialidades, desafios e perspectivas do Ensino Superior no continente Africano, a partir de uma conferência realizada em outubro de 2015 cujas ideias se mantem ainda vigentes para orientar as discussões sobre o continente Africano.

Abrindo a segunda parte da coletânea, no capítulo cinco, o pesquisador Nobre Roque dos Santos da Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique, juntamente com Martins JC-Mapera da Universidade Licungo, Moçambique, discutem o modelo de universidade de classe mundial à luz da realidade do ensino superior moçambicano, tomando como referência o Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020, bem como defendendo a utopia da criação de universidade de classe africana.

Dora Maria Ramos Fonseca, pesquisadora do Universidade de Aveiro, Portugal, no capítulo seis, aborda a construção do conceito de *World Class University* a partir da metanálise da literatura acadêmica em torno das políticas de financiamento para a investigação e divulgação científica, discutindo como estas influenciam a construção de determinada posição nos rankings acadêmicos mundiais, isto é, a relação entre o potencial financeiro e a construção de qualidade preconizada pelos rankings mundiais. Discutindo a realidade do Brasil, no capítulo sete, os pesquisadores Adolfo Ignacio Calderón e Maynara de Oliveira Ribeiro, ambos da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Brasil, juntamente com Marco Wandercil, pesquisador da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil, abordam o tema das universidades de classe mundial à luz do desempenho das universidades brasileiras nos principais *rankings* acadêmicos mundiais, considerando a relevância da chancela das UCM no âmbito da geopolítica do conhecimento e do capitalismo acadêmico.

No capítulo oito, o professor Alfredo Buza e a professora Juliana Canga, ambos da Universidade de Luanda, Angola, abordam o binômio Universidade de classe mundial x Sistemas de excelência no ensino superior, destacando as tensões e desafios no contexto angolano. Já, no capítulo dez, a professora pesquisadora Samile Andrea de Souza Vanz, juntamente com Monique Finn Duarte e Artur Basilio Venturella Alves, todos pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), discutem as Universidades Brasileiras nos rankings universitários internacionais, a partir de seus desempenhos e o processo de divulgação de notícias publicadas por estas universidades.

Finalizando esta introdução, a obra demonstra a heterogeneidade dos sistemas de educação superior existentes no espaço dos países de língua portuguesa, a maioria deles sistemas relativamente novos, que começaram a

serem estruturados na segunda metade do século XX. Apesar disso, os rankings permitem identificar a existência de algumas poucas universidades do espaço lusófono que conseguem se caracterizar, como centros de excelência com perfil de classe mundial. O desafio maior, seguem sendo para a maioria dos países a ampliação do acesso ao ensino superior com qualidade, desafio ameaçado pela falta de investimento público e a expansão do setor privado mercantil que atua por meio de IES consideradas, pela Conferência Mundial sobre Educação Superior de 2009, como Fábrica de Diplomas⁵, as mesmas que, sem dúvida alguma, devem ser combatidas por seus efeitos nefastos para os sistemas de educação superior. Nesse contexto, nesta obra abraça-se a tese de Ellen Hazelkorn⁶ de que o desafio é equilibrar a excelência na ciência mundial (incluindo artes, humanidades e ciências sociais) com um sistema de ensino superior de classe mundial - acessível ao maior número de pessoas - em vez de simplesmente construir instituições de classe mundial.

Campinas, 17 de setembro de 2023

Adolfo Ignacio Calderón
Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas)

Marco Wandercil
Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS)

Dora Maria Ramos Fonseca
Universidade de Aveiro (UA)

Samile Andrea de Souza Vanz
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

⁵ CALDERÓN, A. I.; PEDRO, R. F.; VARGAS, M. C. Responsabilidade social da educação superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v. 15, n. 39, p. 1185–1198, out. 2011.v

⁶ HAZELKORN, E. Rankings and the Battle for World-Class Excellence: Institutional Strategies and Policy Choices. *Higher Education Management and Policy*, vol 21, n. 1, 2009.



P A R T E I

CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 1

Os Custos e os Benefícios das Universidades de Classe Mundial

Philip G. Altbach

Introdução

Todos querem uma universidade de classe mundial. Nenhum país acredita que possa ficar sem uma. O problema é que ninguém sabe o que é uma universidade de classe mundial, e ninguém descobriu como conseguir uma. Todos, no entanto, se referem a esse conceito. Uma pesquisa no Google, por exemplo, produz milhares de referências e muitas instituições se autodenominam de "classe mundial" - desde universidades acadêmicas relativamente modestas no centro do Canadá até uma nova faculdade no Golfo Pérsico. Esta é uma era de propaganda acadêmica, com universidades de diferentes tipos e em diversos países tentando reivindicar o exaltado status de classe mundial - em geral com pouca justificativa. Aqueles que procuram certificar a "classe mundial" geralmente não sabem do que estão falando. Por exemplo, a *Asiaweek*, uma respeitada revista sediada em Hong Kong, produziu um ranking de universidades asiáticas durante vários anos, até que seus esforços foram tão amplamente criticados que eles pararam. Este artigo tenta empreender o impossível - definir o que é uma universidade de classe mundial e depois argumentar que é igualmente importante que as instituições acadêmicas se tornem "nacionais" ou de "classe regional", mais do que procurar imitar as universidades mais ricas e, em muitos aspectos, mais elitistas.

Charles W. Eliot, presidente de Harvard há quase 40 anos no final do século XIX, quando perguntado por John D. Rockefeller sobre o que seria necessário para criar o equivalente a uma universidade de classe mundial, respondeu que seria necessário 50 milhões de dólares e 200 anos. Ele se enganou. No início do século 20, a Universidade de Chicago tornou-se uma instituição de classe mundial em duas décadas e um pouco mais de 50 milhões de dólares - doados na época pelo próprio Rockefeller. O preço foi muito alto, não só por causa da inflação, mas porque as instituições acadêmicas se tornaram imensamente mais complexas e caras. A concorrência também se tornou muito mais acirrada. Agora, pode ser necessário mais de 500 milhões de dólares junto com uma liderança hábil e muita boa sorte.

Não há muitas universidades de classe mundial. O ensino superior é estratificado e diferenciado. Estamos preocupados aqui apenas com o pequeno segmento das instituições de elite que procuram estar no topo dos sistemas nacionais e internacionais de ensino superior. Nos Estados Unidos, o número de universidades de ponta é pequeno. A *Association of American Universities*, geralmente vista como o clube da elite, tem pouco mais de 50 universidades associadas (muitas das quais não são de classe mundial), um número que cresceu apenas modestamente desde que foi estabelecida no início do século

20 - de um total de mais de 3.500 instituições acadêmicas. Mesmo nos Estados Unidos, pouquíssimas universidades conseguiram chegar ao topo da hierarquia. Em outros países, o número de instituições de alto nível também é limitado, mesmo em países como Alemanha, em que todas as universidades são basicamente tratadas da mesma forma pelo governo em termos de orçamento e missão. A maioria das universidades de elite está localizada em um pequeno número de países, por exemplo, em meados dos anos 80, entre as 10 melhores mencionadas pelo *Asian Wall Street Journal*, apenas quatro não estavam localizadas nos Estados Unidos (Cambridge, Oxford, Paris-Sorbonne e Tóquio).

É, certamente, o julgamento de outros o que leva a uma universidade a fazer parte das raríssimas instituições de classe mundial, e ainda ninguém descobriu como realizar uma avaliação internacional adequada. Nós não somos a favor de tais orientações no presente texto, mas esta discussão pode ser o primeiro passo para, pelo menos, desenvolver critérios relevantes.

Definições

Poucos tentaram definir uma universidade de classe mundial. As seguintes características não são de forma alguma consensuais entre equipes de especialistas. Este é um esforço para estabelecer algumas referências que servirão de base para o debate e a análise. O dicionário define classe mundial como "classificação entre as mais importantes do mundo; de um padrão internacional de excelência". De acordo, mas no âmbito do ensino superior, quem decide? Ao menos podemos apontar algumas características relevantes necessárias para o status de classe mundial.

A excelência na pesquisa sustenta a ideia de classe mundial, a mesma que é reconhecida pelos pares, ultrapassa as fronteiras do conhecimento, pode ser medida e comunicada. Mas se a pesquisa é o elemento central, outros aspectos de uma universidade são necessários para tornar possível uma pesquisa de excelência.

Professores de primeira qualidade são, naturalmente, centrais. E para atrair e reter o melhor corpo docente, devem estar disponíveis condições de trabalho favoráveis. Estas incluem condições de estabilidade no emprego, salários e benefícios adequados, embora os acadêmicos não esperem necessariamente os melhores salários. Os melhores professores veem seu trabalho como uma "vocação" - algo com o qual se comprometem por interesse intelectual e não apenas um emprego.

A liberdade acadêmica e uma atmosfera de entusiasmo intelectual e são centrais para uma universidade de classe mundial. Isto significa que professores e estudantes devem ser livres para buscar o conhecimento onde quer que ele os conduza e publicar seu trabalho livremente sem medo de sanções, seja por autoridade acadêmica ou externa. Alguns países permitem liberdade acadêmica sem restrições nas ciências duras não-políticas, mas colocam restrições nas ciências sociais e humanidades que são mais sensíveis.

Na maioria dos países, a liberdade acadêmica também se estende à expressão de opiniões por membros da comunidade acadêmica sobre questões sociais e políticas, bem como dentro dos estreitos limites da expertise profissional.

A governança da instituição também é importante. As universidades de classe mundial têm uma considerável capacidade de autogovernança interna bem como uma tradição arraigada, geralmente fortalecida por estatutos, assegurando que a comunidade acadêmica (geralmente professores, mas às vezes também estudantes) tenha controle sobre os elementos centrais da vida acadêmica - a admissão de estudantes, o currículo, os critérios para a concessão de diplomas, a seleção de novos membros do corpo docente e a direção do trabalho acadêmico da instituição.

Instalações adequadas para o trabalho acadêmico são essenciais. A pesquisa mais avançada e criativa e o ensino mais inovador requerem acesso a bibliotecas e laboratórios apropriados, assim como à Internet e outros recursos eletrônicos. Com a crescente complexidade e expansão da ciência e das bolsas de estudo, o custo de fornecer acesso total torna-se cada vez maior. Embora a Internet tenha significado alguma economia de custos e tenha facilitado o acesso a muitos tipos de conhecimento, ela não é de forma alguma uma panaceia. As instalações vão além dos laboratórios e bibliotecas, o pessoal e os estudantes também devem ter escritórios adequados.

Finalmente, e central para o empreendimento acadêmico, deve haver financiamento adequado para apoiar a pesquisa e o ensino, assim como as outras funções da universidade. Não só a manutenção de uma instituição acadêmica complexa é cara, o apoio deve ser consistente e de longo prazo. O custo de manutenção de uma universidade de pesquisa continua a crescer devido à crescente complexidade e ao custo da pesquisa científica. Em geral, as universidades não podem se beneficiar de muitos dos aumentos de produtividade decorrentes da automação uma vez que o ensino e a aprendizagem ainda exigem que os professores e os estudantes estejam em contato direto.

O financiamento é um desafio importante no cenário atual, pois em muitos países os governos estão desinvestindo no ensino superior. As instituições acadêmicas são obrigadas em todos os lugares a pagar uma parte crescente de seus orçamentos por meio de mensalidades e taxas pagas pelos estudantes, gerando fundos através de consultoria e venda de produtos baseados em pesquisa, e outras atividades geradoras de renda. O fato é que o apoio público é necessário para as universidades de pesquisa em todos os lugares. Somente nos Estados Unidos e, em menor escala, no Japão, existem universidades de pesquisa privadas da mais alta categoria. E nos Estados Unidos há subvenções significativas do governo por meio de subsídios governamentais para pesquisa e acesso a empréstimos e subsídios para estudantes. As principais instituições privadas também têm doações significativas. O sistema tributário americano, que prevê doações livres de impostos para instituições sem fins lucrativos, como as universidades, é um fator importante para permitir o crescimento de universidades privadas de classe mundial. As universidades de pesquisa têm a capacidade de gerar

fundos significativos por diversos meios, mas não há substituto para um apoio financeiro público consistente e substancial. Sem ele, desenvolver e sustentar universidades de classe mundial é impossível.

Observações

Uma perspectiva realista e objetiva é necessária quando se pensa em instituições de classe mundial de ensino superior. Para a maioria dos países, mesmo os grandes e relativamente ricos, apenas uma ou duas universidades de classe mundial são possíveis ou até mesmo desejáveis. Para muitos países, uma universidade de classe mundial está além da capacidade de sustentação da nação. As universidades de pesquisa estão no topo de um sistema acadêmico diferenciado em qualquer país, entretanto, o resto do sistema é tão importante quanto seu topo.

Mesmo as melhores universidades não são as melhores em tudo. Harvard não está no topo da engenharia, por exemplo. Talvez seja mais apropriado que muitos países e instituições se concentrem na construção de departamentos, institutos ou escolas de classe mundial - especialmente em campos de especial relevância para a economia ou sociedade nacional ou regional. Por exemplo, a Malásia tem se concentrado em disciplinas como informática e tecnologia da borracha, áreas que são importantes para a economia local. Um pequeno número de instituições altamente classificadas é de certa forma especializadas. Por exemplo, o *California Institute of Technology* é uma pequena universidade focada quase exclusivamente nas ciências, mas ocupa a quarta posição nos Estados Unidos, de acordo com a *U.S. News & World Report*. Os Institutos de Tecnologia indianos, especializados em campos limitados, são altamente conceituados na Índia e internacionalmente. Ao mesmo tempo, estas instituições oferecem oportunidades educacionais em uma ampla gama de disciplinas, permitindo que os estudantes escolham e garantindo a possibilidade de trabalho interdisciplinar.

Ninguém soube como classificar as universidades a nível internacional, ou mesmo dentro dos países de maneira aceitável para a comunidade acadêmica ou que possa resistir a críticas sérias. Há muitas classificações de instituições acadêmicas e estas geralmente enfatizam as características relacionadas ao status de universidade de pesquisa. No entanto, poucas delas foram conduzidas por organizações oficiais ou organizações de pesquisa respeitáveis. Jornais ou revistas têm feito a maioria e, como observado, apenas alguns são levados a sério. Assim, não temos classificações nacionais que façam sentido nem uma definição amplamente aceita de universidade de classe mundial para permitir que tal instituição seja reconhecida ou, aliás, aspirada a ser reconhecida. Não basta citar o que o Juiz Potter Stewart da Suprema Corte dos EUA disse sobre a pornografia: "Eu a conheço quando a vejo".

Excesso de ênfase

Enfatizar demasiado a obtenção do status de classe mundial pode prejudicar uma universidade individualmente ou um sistema universitário. Pode desviar a energia e os recursos de objetivos mais importantes e talvez realistas. Pode se concentrar demais na construção de uma universidade orientada à pesquisa e necessariamente de elite, às custas de expandir o acesso ou de atender às necessidades nacionais. Pode criar expectativas irrealistas que prejudicam a motivação e o desempenho do corpo docente.

O conceito de uma universidade de classe mundial reflete as normas e valores das instituições acadêmicas dominantes no mundo da pesquisa, especialmente os Estados Unidos e os principais países da Europa Ocidental. A ideia é baseada na universidade de pesquisa alemã que veio a dominar o pensamento acadêmico no final do século XIX, especialmente com a aceitação deste modelo nos Estados Unidos, Japão e outros países. Enquanto todas as universidades do mundo baseiam-se essencialmente na tradição ocidental, o ideal de classe mundial da universidade de pesquisa é uma variação especial dessa tradição. O sociólogo americano David Riesman observou nos anos 50 que as universidades americanas estavam perdendo diversos objetivos e ideias acadêmicas por causa de uma "caminhada desgastante" que quase todas estavam seguindo num esforço para se tornarem como Harvard, Berkeley, e algumas outras instituições-chave orientadas para a pesquisa. A mesma crítica pode ser feita agora, pois as universidades ao redor do mundo parecem estar se orientando para este único ideal acadêmico. As instituições e nações precisam avaliar cuidadosamente suas necessidades, recursos e interesses de longo prazo antes de lançar-se em uma campanha para construir instituições de classe mundial.

As universidades operam tanto no contexto nacional quanto global. A ideia de classe mundial está na esfera global. Ela assume que a universidade está competindo com as melhores instituições acadêmicas do mundo e aspira ao ensino superior internacional para alcançar o auge da excelência e do reconhecimento. As realidades nacionais e até mesmo regionais podem ser diferentes. Elas se relacionam com as necessidades da sociedade e da economia imediatas e implicam em capacidade de resposta às comunidades locais. A natureza do desempenho e dos papéis acadêmicos pode ser diferente quando relacionados a esses diferentes contextos. Chamar uma universidade de classe mundial enquanto relega as outras para as posições inferiores da hierarquia acadêmica é talvez inevitável, mas ainda assim lamentável. Como se relacionar com estas diferentes realidades não é fácil, mas é de importância central.

Perspectivas

O debate sobre o ensino superior de classe mundial é importante. Os formuladores de políticas governamentais e universitárias em países como a China, onde várias universidades de alto nível estão tentando, conscientemente, transformar-se em instituições de classe mundial, estão

refletindo sobre o tema. Em outros países, como a Coréia do Sul, as pessoas estão dando uma séria atenção à ideia em questão. A Grã-Bretanha, tradicionalmente o lar de várias instituições de ponta, se preocupa em perder sua vantagem competitiva.

O debate de classe mundial tem um benefício importante: está focando a atenção nos padrões acadêmicos e nas melhorias, nos papéis das universidades na sociedade, e na forma como as instituições acadêmicas podem se encaixar em um sistema de educação superior dentro de um país e no universo acadêmico global. A procura pela excelência não é um coisa ruim, e a competição pode desencadear melhorias. No entanto, um senso de realismo deve fazer parte dessa equação e sensibilidade em relação ao bem público. A imprecisão do conceito de uma universidade de classe mundial combinada com a impossibilidade, pelo menos até agora, de medir a qualidade acadêmica e sua concretização tornam a tarefa difícil. De fato, pode ser que as energias e recursos inovadores do ensino superior devam ser focados em objetivos mais realistas e talvez mais úteis.

Agradecimentos: Este artigo beneficiou-se das ideias e escritos de Wang Yingjie da Beijing Normal University, de Pang Eng Fong e Linda Lim da Singapore Management University, e de Henry Rosovsky da Harvard University. Também me sinto em dívida com as ideias de Edward Shils, Max Weber e John Henry Newman a respeito da natureza da universidade.

Outono, 2003

CAPÍTULO 2

Iniciativas de excelência para formar universidades de classe mundial: funcionam?⁷

Jamil Salmi

Introdução

O conhecimento tornou-se um componente fundamental do desenvolvimento econômico e social. A capacidade de uma sociedade de produzir, selecionar, adaptar, comercializar e usar o conhecimento é fundamental para o crescimento econômico sustentável e a melhoria do seu padrão de vida (Banco Mundial, 1999). Neste contexto, a educação superior desempenha um papel essencial na construção de uma forte base de capital humano e contribui para um sistema de inovação nacional eficiente. As instituições de educação superior ajudam os países a construir economias globalmente competitivas, desenvolvendo uma força de trabalho qualificada, produtiva e flexível, criando, aplicando e disseminando novas ideias e tecnologias.

Os sistemas de ensino superior de alto desempenho abrangem uma ampla gama de modelos institucionais - não apenas universidades de pesquisa, mas também institutos politécnicos, faculdades de artes liberais, institutos técnicos de curta duração, faculdades comunitárias, universidades abertas, etc. - que juntos produzem a variedade de trabalhadores qualificados e funcionários procurados pelo mercado de trabalho (Banco Mundial, 2002). Cada tipo de instituição tem um papel importante a desempenhar, e alcançar um desenvolvimento equilibrado entre os vários componentes do sistema é uma das principais preocupações de muitos governos.

Dentro dos sistemas de educação superior, as universidades de pesquisa desempenham um papel fundamental no treinamento dos profissionais, especialistas de alto nível, cientistas e pesquisadores necessários à economia e na geração de novos conhecimentos em apoio ao sistema nacional de inovação. Neste contexto, os formuladores e gestores de políticas públicas estão interessados em ver suas principais universidades operando na vanguarda do desenvolvimento intelectual e científico.

Com a publicação em 2003 do primeiro ranking internacional de universidades pela Shanghai Jiao Tong University e o subsequente surgimento da concorrência das tabelas classificatórias globais (THE, HEEACT⁸, QS, etc.), surgiram formas mais sistemáticas de identificar e classificar as universidades de classe mundial (Salmi, 2009). Como resultado, muitas vezes por razões de prestígio nacional, uma grande preocupação dos governos de um número crescente de países tem sido encontrar o método mais eficaz para induzir um progresso substancial e rápido nas melhores

⁷ Artigo originalmente publicado em Língua Inglesa na **Higher Education Evaluation and Development**, HEED, ISSN: 1997-2334, n. 10, vol.1, p. 1-29, 2016.

⁸ *Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan (HEEACT)*

universidades de seu país. Enquanto algumas nações - o Cazaquistão e a Arábia Saudita, por exemplo - optaram por estabelecer novas universidades a partir do zero, a maioria dos países interessados adotaram uma estratégia que combina fusões e atualização das instituições existentes. A fim de acelerar o processo de transformação, alguns governos lançaram as chamadas "iniciativas de excelência", que consistem em grandes injeções de recursos adicionais para impulsionar o desempenho de seu setor universitário.

Neste contexto, o objetivo deste artigo é avaliar o impacto das iniciativas de excelência sobre as universidades envolvidas, bem como sobre o sistema de ensino superior como um todo. A primeira seção do artigo analisa as principais características das iniciativas de excelência enquanto a segunda parte examina suas realizações e limitações.

2. Características das iniciativas de excelência

Como se pode ver no caso alemão, uma "iniciativa de excelência" no ensino superior pode ser descrita como uma grande injeção de financiamento adicional por parte de um governo nacional, destinada a melhorar as universidades existentes de forma mais acelerada.

A Iniciativa de Excelência visa promover a pesquisa de alto nível e melhorar a qualidade das universidades e instituições de pesquisa alemãs em geral, tornando assim a Alemanha um local de pesquisa mais atraente, tornando-a mais competitiva internacionalmente e concentrando a atenção nas realizações excepcionais das universidades alemãs e da comunidade científica alemã⁹.

A Tabela 1 apresenta o número total e a ampla distribuição geográfica dessas Iniciativas, dividida em dois períodos, os primeiros 15 anos, entre 1989 e 2004, quando a expressão "iniciativa de excelência" não foi usada como tal e os rankings globais ainda não existiam, e segundo, a última década desde o lançamento do ranking de Shangai até 2015. A comparação entre os dois períodos revela um drástico aumento nas iniciativas de excelência desde a publicação dos rankings globais Shanghai e Times Higher Education em 2003 e 2004, respectivamente, refletindo o crescente interesse dos governos nacionais no desenvolvimento de universidades de classe mundial.

Tabela 1 Número de Iniciativas de Excelência por Região e Período

Região	1989-2004	2005-2015
África	0	1
Asia Pacífico	8	14
Europa	4	19
Oriente Médio	0	2
América do Norte	1	1
Total	13	37

Fonte: Elaborado pelo autor

⁹https://www.dfg.de/en/research_funding/programmes/excellence_initiative/index.html

A Tabela 2 apresenta a lista detalhada dos países que lançaram alguma forma de iniciativas de excelência durante os dois períodos em análise.

Tabela 2. Distribuição Geográfica de Iniciativas de Excelência

Região	1989-2004	2005-2015
África	-	Nigéria
Ásia Pacífico	Austrália, China, Hong Kong, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul	China, Índia, Japão, Malásia, Singapura, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia
Europa	Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega	Dinamarca, França, Alemanha, Luxemburgo, Noruega, Polônia, Federação Russa, Eslovênia, Espanha, Suécia
Oriente Médio	-	Israel, Arábia Saudita
América do Norte	Canadá	Canadá

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Alguns países tiveram várias iniciativas ou etapas. Cada uma delas é contada como uma iniciativa, o que explica porque a Tabela 1 mostra mais iniciativas do que o número de países representados na Tabela 2.

Estas tabelas mostram que apenas alguns países tiveram uma visão inicial da importância de atualizar seu sistema universitário nos anos 90 como um dos pilares de uma economia inovadora, incluindo as nações nórdicas, Canadá, China, Japão e Coreia do Sul. As recentes iniciativas de excelência vêm principalmente da Ásia Oriental e da Europa Ocidental, de acordo com sua agenda de modernização econômica (Shin;Kehm, 2013). A América Latina está surpreendentemente ausente deste movimento, considerando o tamanho da população e a força econômica daquela região. Isto se deve, em grande parte, à ausência de uma visão do papel central da educação no desenvolvimento.

Os Estados Unidos e o Reino Unido, cujas universidades têm estado constantemente no topo das tabelas classificatórias mundiais, não têm considerado a necessidade de financiamento adicional, dado seus já elevados níveis de financiamento para pesquisa. O mesmo se aplica à Suíça, onde os esforços bem-sucedidos de atualização nas duas universidades politécnicas, E.T.H. Zurich e E.T.H. Lausanne, tiveram lugar dentro do generoso orçamento de recursos existente.

Em todos os casos, o financiamento adicional mobilizado por meio da iniciativa de excelência vem exclusivamente do erário público, com algumas características inovadoras em alguns poucos países. Na Alemanha, por exemplo, a iniciativa de excelência representou uma parceria entre o governo federal e os governos estaduais (Länder). Da mesma forma, no caso das iniciativas chinesas (211 e 985 projetos), os governos locais estavam envolvidos no cofinanciamento com o governo nacional em uma base de meio a meio. O agora extinto programa de excelência espanhol era transferir recursos para as universidades beneficiárias na forma de um empréstimo com

condições favoráveis. Talvez a característica mais original do financiamento venha da recente iniciativa francesa de excelência, onde o financiamento é fornecido por meio de uma grande dotação (9,5 bilhões de dólares) cujo rendimento anual constituirá os recursos alocados às instituições beneficiárias. Esta estrutura financeira oferece um elemento de sustentabilidade financeira a longo prazo que está ausente em todas as outras iniciativas.

Na maioria das vezes, esses programas específicos são muito seletivos em termos do número limitado de universidades beneficiárias e das pesquisas focalizadas nos esforços de transformação (Quadro 1).

Quadro 1. A Primeira "Iniciativa para a Excelência" alemã

Em janeiro de 2004, o Ministério Federal de Educação e Pesquisa lançou uma competição nacional para identificar cerca de dez universidades com o potencial de se tornarem universidades de elite. O financiamento adicional seria concedido sob três frentes: (i) a instituições inteiras com o objetivo de se tornar universidades de classe mundial, (ii) a centros de excelência com reconhecimento internacional, e (iii) a escolas de pós-graduação com a intenção de fortalecer a qualidade de seus programas.

Após a resistência inicial dos Estados regionais (Länder) ciosos de sua autoridade tradicional na área de financiamento do ensino superior, um compromisso foi alcançado e uma comissão conjunta foi estabelecida, com representantes da Fundação Alemã de Pesquisa e do Conselho Científico.

Em janeiro de 2006, a Comissão selecionou 10 universidades entre 27 candidatas, 41 propostas de centros de excelência entre 157 e 39 escolas de pós-graduação entre 135 propostas. A maioria das universidades selecionadas (sete dentre dez) estavam localizadas em dois estados (Baden-Württemberg e Baviera) e apenas 10% dos centros de excelência vencedores estavam nas áreas de ciências humanas e sociais. A maioria das escolas de pós-graduação selecionadas tem um forte enfoque multidisciplinar. Um total de 2,3 bilhões de dólares de financiamento adicional seria disponibilizado para apoiar as propostas vencedoras ao longo de um período de quatro anos.

Fonte: Kehm (2006)

Com exceção do Japão, Coreia e Taiwan, onde tanto universidades públicas quanto privadas eram elegíveis para competir por financiamento adicional, a maioria das iniciativas de excelência teve como alvo apenas as universidades públicas.

Em sua grande maioria, as iniciativas de excelência se concentraram quase exclusivamente na melhoria da capacidade de pesquisa das universidades. A principal exceção foi Taiwan, que estabeleceu um programa específico para melhorar a excelência no ensino ao lado de sua iniciativa voltada para a pesquisa.

O *Teaching Excellence Development Program* foi lançado em 2005 com um orçamento equivalente a cerca de 650 milhões de dólares para estimular a modernização das práticas curriculares e pedagógicas tanto nas universidades públicas quanto nas privadas. Cada uma das 31 universidades

selecionadas recebeu um montante total de 21,5 milhões de dólares ao longo de cinco anos. A Alemanha também tinha um pequeno programa para promover a excelência no ensino ao longo da grande iniciativa de desenvolvimento da pesquisa.

Sem nenhuma exceção, todas as iniciativas de excelência foram lançadas pelos Ministérios da Educação / Ensino Superior. Na maioria dos casos, o Ministério fez uma parceria com a principal agência nacional de pesquisa para a parte da implementação efetiva da iniciativa. Isto foi especialmente importante quando um processo de seleção competitivo foi seguido em razão ao trabalho detalhado de avaliação técnica realizado. Na maioria dos casos, a agência de implementação contou com o trabalho técnico de grupos de especialistas para avaliar a validade das propostas em várias disciplinas. Durante a fase de avaliação da segunda rodada da Iniciativa de Excelência alemã, por exemplo, 37 comitês compostos de 457 especialistas trabalharam diligentemente para avaliar as 127 submissões para novas escolas de pós-graduação e clusters de pesquisa. A principal vantagem desta abordagem tem sido reduzir a interferência política e fornecer uma estrutura de gestão mais flexível para realizar a iniciativa.

Os valores alocados nas diversas iniciativas de excelência refletem uma grande variedade de níveis de financiamento, conforme apresentado na Tabela 3. China, França, Cingapura e Taiwan se destacam como os países que mais generosamente contribuíram para o financiamento das universidades como um todo. Israel e Japão têm o mais alto nível de financiamento por centro de excelência. Os países escandinavos têm o nível mais baixo de financiamento, devido ao fato de que o financiamento de base de suas universidades já é significativamente maior do que a maioria dos outros países europeus.

Tabela 3. Escala de Valores por Universidade / Centro de Excelência para a Iniciativa de Excelência Mais Recente

Universidades completas		Centros de Excelência	
Nível de apoio	Países	Nível de apoio	Países
20 milhões de dólares ≤	Dinamarca, Alemanha	1 – 5 milhões de dólares	Dinamarca, Finlândia, Noruega
20 - 100 milhões de dólares	Federação Russa, Espanha, Tailândia	5 – 10 milhões de dólares	Austrália, Alemanha, Hong Kong, Coreia, Nigéria, Eslovênia
≥ 100 milhões de dólares	China, França, Cingapura, Taiwan	≥ 10 milhões de dólares	Israel, Japão

Fonte: Elaborado pelo autor

O processo de seleção utilizado para escolher as universidades e/ou centros de excelência beneficiários que serão apoiados é talvez o elemento mais notável das iniciativas de excelência, na maioria dos casos, a abordagem do governo envolveu uma competição entre universidades elegíveis com um processo minucioso de revisão pelos pares para selecionar as melhores propostas, refletindo a experiência internacional que mostra que um processo de financiamento competitivo pode estimular muito o desempenho das

instituições de ensino superior e pode ser um poderoso veículo de transformação e inovação (Banco Mundial, 2002). O processo de revisão por pares envolve o trabalho de equipes de avaliação de especialistas que podem incluir apenas especialistas nacionais, ou uma mistura de especialistas nacionais e internacionais. Em alguns casos, os especialistas internacionais representam a maioria, e para a Iniciativa Francesa de Excelência até mesmo o chefe do júri internacional era um especialista estrangeiro (ex-reitor de uma grande universidade suíça).

A participação de especialistas internacionais no processo de seleção tende a dar uma dimensão adicional de objetividade e credibilidade. Na última rodada da Iniciativa de Excelência Alemã, por exemplo, 87% dos especialistas envolvidos na avaliação das propostas eram de fora da Alemanha.

Para concluir esta visão geral das principais características das iniciativas de excelência, duas observações estão em ordem. Primeira, enquanto as primeiras iniciativas de excelência tinham um caráter mais endógeno, refletindo uma política de longo prazo de fortalecimento da contribuição da educação superior ao desenvolvimento econômico nacional, a mais recente onda parece ter sido induzida principalmente por considerações externas ligadas à percepção de uma desvantagem competitiva em relação ao desempenho mais estelar das universidades estrangeiras, conforme medido pelos rankings globais. Por exemplo, a Iniciativa de Excelência de 2013 na Rússia visa explicitamente colocar cinco universidades entre as 100 melhores até 2020. Em segundo lugar, muitas dessas iniciativas de excelência marcam uma mudança filosófica significativa nas políticas de financiamento dos países participantes, notadamente na Europa Ocidental. Na França, Alemanha e Espanha, por exemplo, onde todas as universidades públicas têm sido tradicionalmente consideradas como igualmente boas em termos de desempenho, a iniciativa de excelência representa um afastamento do princípio de direitos orçamentários uniformes em direção a um elemento substancial de financiamento competitivo e baseado no desempenho.

3. Impacto das iniciativas de excelência

Medir a eficácia e o impacto das iniciativas de excelência nas universidades beneficiárias não é uma tarefa fácil por pelo menos duas razões: tempo e atribuição. Primeiro, a atualização de uma universidade leva muitos anos, oito a dez anos no mínimo (Salmi, 2009; 2012). Como muitas iniciativas de excelência são bastante recentes, as tentativas de medir o sucesso seriam prematuras na maioria dos casos. É realmente improvável que a produção científica das universidades beneficiárias aumente significativamente nos primeiros anos imediatamente após o início de uma iniciativa de excelência. Uma análise completa exigiria, portanto, a análise de uma amostra razoavelmente grande de instituições para fins de comparação, seja dentro de um determinado país ou entre países, ao longo de muitos anos.

O segundo desafio está relacionado à atribuição. Mesmo que uma correlação pudesse ser identificada com base em uma grande amostra de

instituições, estabelecer elementos de causalidade exigiria uma análise profunda de estudos de caso similares aos apresentados no livro *The Road to Academic Excellence* (Altbach; Salmi, 2011).

Levando em consideração estas limitações, esta seção tenta extrair algumas lições preliminares dos resultados iniciais das iniciativas de excelência em termos de aumento da capacidade de pesquisa e dos resultados das universidades beneficiárias. Ela também analisa as tensões emergentes entre pesquisa e ensino, excelência e equidade, excelência e liberdade acadêmica.

Na ausência de análises de impacto das recentes iniciativas de excelência, os rankings globais podem ser usados como indicadores do desempenho das universidades. A comparação dos resultados das 200 melhores universidades do Ranking de Shangai na última década (2004-2014) oferece alguns *insights* relevantes¹⁰. A Tabela 4 mostra a evolução do número de universidades por país entre 2004 e 2014. Os quatro países que fizeram progressos consideráveis são a China (24 universidades adicionais nas 500 melhores), Austrália (cinco universidades adicionais), Arábia Saudita e Taiwan (quatro universidades adicionais cada), o que poderia ser atribuído com segurança ao investimento sustentado ligado às suas iniciativas de excelência. A Espanha é o único país com três universidades adicionais. Entretanto, na ausência de um estudo de caso detalhado, é difícil creditar este aumento à iniciativa de excelência, cujo financiamento teve problemas como resultado da grave crise econômica e fiscal enfrentada pelo país nos últimos anos.

Tabela 4. Evolução do Número de Universidades Classificadas por País (Top 500 de 2004 a 2015)

País	Universidades classificadas em		Variação 2004-2015
	2004	2015	
China	16	44	+28
Austrália	14	20	+6
Arábia Saudita	0	4	+4
Taiwan	5	9	+4
Coreia do Sul	8	12	+4
Espanha	9	13	+4
Brasil	4	6	+2
Irã	0	2	+2
Malásia	0	2	+2
Portugal	1	3	+2
Áustria	5	6	+1
Chile	1	2	+1
Croácia	0	1	+1
Egito	0	1	+1
Finlândia	5	6	+1
Sérvia	0	1	+1
Suécia	10	11	+1

¹⁰ A conselho dos criadores do ranking de Shangai, esta análise toma como base os dados de 2004, ao invés do ranking de 2003, devido a uma mudança metodológica significativa de 2003 para 2004, o que tornaria a comparação ao longo do tempo menos apropriada. A metodologia permaneceu estável durante os últimos onze anos.

A CONSTRUÇÃO DE UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL E RANKINGS ACADÊMICOS NO ESPAÇO DO ENSINO SUPERIOR DE LÍNGUA PORTUGUESA E EM OUTRAS REALIDADES DO MUNDO

País	Universidades classificadas em		Variação 2004-2015
	2004	2015	
Holanda	12	12	0
Argentina	1	1	0
Bélgica	7	7	0
República Tcheca	1	1	0
Dinamarca	5	5	0
Grécia	2	2	0
Hong Kong	5	5	0
Irlanda	3	3	0
México	1	1	0
Polônia	2	2	0
Rússia	2	2	0
Cingapura	2	2	0
Eslovênia	1	1	0
África do Sul	4	4	0
França	22	22	0
Hungria	3	2	-1
Israel	7	6	-1
Nova Zelândia	3	2	-1
Noruega	4	3	-1
Suíça	8	7	-1
Turquia	2	1	-1
Índia	3	1	-2
Canadá	23	20	-3
Itália	23	20	-3
Alemanha	43	39	-4
Reino Unido	42	37	-5
Japão	36	18	-16
Estados Unidos	170	146	-24

Fonte: Ranking Acadêmico das Universidades Mundiais
<http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>

Nota: Os países em negrito são aqueles com uma iniciativa de excelência

No final da lista, os principais "perdedores" são o Japão e os EUA, que colocam, respectivamente, 15 e 24 universidades a menos entre as 500 melhores em 2014, em comparação com dez anos antes. A Alemanha e o Reino Unido perderam quatro universidades cada. Considerando que, por definição, as tabelas classificatórias operam com base na soma zero, é inevitável que o progresso em alguns países force a saída das universidades de outros países. Mas a evolução desses quatro países exige alguns comentários. No caso dos Estados Unidos, é interessante notar a proporção relativamente maior de universidades públicas que saíram do ranking, o que tende a confirmar o impacto adverso da redução significativa dos subsídios públicos desde a crise financeira de 2007. Em 2014, a proporção de universidades públicas em todo o contingente de universidades americanas era de 63,7%, contra 64,5% em 2004. Este é um pequeno declínio, mas a tendência é significativa.

Em grande medida, o declínio do Japão também pode estar ligado à crise financeira, que impediu o setor universitário de receber o financiamento adicional esperado no contexto da iniciativa de excelência. Os pesquisadores também observam que as universidades japonesas têm encontrado

dificuldades em fazer progressos significativos frente a internacionalização (Kakuchi, 2015). Também é digno de nota que o Japão perdeu duas universidades no top 100, entre 2004 e 2015 (de cinco para três).

No caso alemão, a metade da queda se deve ao desaparecimento de duas universidades de prestígio: Universidade Livre de Berlim e Universidade de Humboldt. Na verdade, a queda não está relacionada a uma diminuição significativa em seu desempenho real, mas à sua incapacidade de chegar a um acordo sobre como dividir os vencedores do Prêmio Nobel antes da Segunda Guerra Mundial, quando Berlim sediou apenas uma universidade. Frente a este dilema, os graduados de Shangai decidiram simplesmente deixá-los de fora. Ironicamente, eles estão entre os onze principais beneficiários da iniciativa de excelência.

Tabela 5. Evolução do número de universidades classificadas entre as 100 melhores por milhão de habitantes (2004 a 2015)

País	Número de universidades em 2004	Número de universidades em 2015	2004	2015	Iniciativa de Excelência
Estados Unidos	51	51	0,16	0,16	Não
Reino Unido	11	9	0,17	0,14	Não
Japão	5	4	0,04	0,03	Sim
Canadá	4	4	0,11	0,11	Sim
Suíça	3	4	0,38	0,52	Não
Holanda	2	4	0,12	0,24	Não
França	4	4	0,07	0,06	Sim
Alemanha	7	4	0,08	0,05	Sim
Austrália	2	4	0,09	0,17	Sim
Suécia	4	3	0,42	0,31	Sim
Dinamarca	1	2	0,18	0,36	Sim
Israel	1	2	0,15	0,26	Sim
Bélgica	0	2	0,00	0,19	Não
Rússia	1	1	0,01	0,01	Sim
Noruega	1	1	0,20	0,20	Sim
Finlândia	1	1	0,19	0,18	Sim
Áustria	1	0	0,12	0,00	Não

Fonte: Academic Ranking of World Universities (ARWU) e World Atlas

<http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>

<http://www.worldatlas.com/aatlas/populations/ctypopls.htm#.UkjUH3brz9c>

A falta de competitividade das universidades britânicas é mais difícil de explicar. Não só o Reino Unido perdeu quatro universidades no total, mas o número de universidades classificadas entre as 100 primeiras também caiu de 11 para oito.

Outra maneira de ver a evolução entre 2004 e 2014 é calcular o número de universidades que cada país tem entre as 100 primeiras, em relação ao tamanho da população. A Tabela 5 apresenta os resultados desta análise, indicando para cada país, ao mesmo tempo em que teve uma iniciativa de excelência.

Estes dados exigem várias observações. Primeiro, os países com melhor desempenho são todos pequenos países, incluindo a Suíça (pontuação máxima), os países nórdicos, a Holanda e Israel. Em segundo lugar, os países que apresentam mais progresso são a Suíça, Dinamarca, Israel, Austrália e Bélgica. Três deles, Austrália, Dinamarca e Israel, tiveram uma iniciativa de excelência. Terceiro, os países com desempenho significativamente decrescente são o Japão e o Reino Unido, como sinalizado anteriormente, assim como a Suécia e a Áustria.

Embora estes resultados não sejam totalmente conclusivos quanto ao efeito das iniciativas de excelência - em parte porque algumas destas iniciativas são muito recentes para mostrar melhorias significativas, por exemplo, nos casos francês e alemão -, eles confirmam a importância de altos níveis sustentáveis de financiamento (Suíça, Holanda).

Um exame cuidadoso da lista de todas as universidades que experimentaram um salto significativo (mais de 25 lugares) no ranking de Shanghai entre 2004 e 2014 dá uma história mais reveladora (Tabela 6).

Tabela 6. Universidades com o maior salto entre 2004 e 2014

Universidade	País	Mudança*	Iniciativa de Excelência
Shanghai Jiao Tong University	China	404-502 a 101-150	Sim
Universidade King Saud	Arábia Saudita	402-501 a 151-200	Sim
Aix Marseille University	França	302-403 a 101-150	Fusão sob iniciativa de excelência
Universidade Fudan	China	302-403 a 101-150	Sim
Technion - Instituto de Israel de Tecnologia	Israel	202-301 a 78	Sim
Universidade Tecnológica de Nanyang	Singapura	302-403 a 151-200	Sim
Universidade de Lausanne	Suíça	302-403 a 151-200	Não
Universidade de Ciências e Tecnologia da China	China	302-403 a 151-200	Sim
Universidade de Zhejiang	China	302-403 a 151-200	Sim
Universidade Autônoma de Barcelona	Espanha	404-502 a 201-300	Sim
Universidade Normal de Pequim	China	401-500 a 201-300	Sim
Harbin Institute of Technology	China	402-503 a 201-300	Sim
Universidade de Ciências Huazhong e Tecnologia	China	402-503 a 201-300	Sim
Korea University	Korea	404-502 a 201-300	Sim
Universidade de Maastricht	Holanda	404-502 a 201-300	Não
Universidade Nacional Cheng Kung	Taiwan	404-502 a 201-300	Sim
Northeastern University	China	404-502 a 201-300	Sim
Universidade Sun Yat-sen	Taiwan	403-510 a 201-300	Sim
University College Dublin	Irlanda	404-502 a 201-300	Sim
University of Exeter	Reino Unido	404-502 a 201-300	Não
Universidade de Lisboa	Portugal	404-502 a 201-300	Não, mas fusão
Universidade Xian Jiao Tong	China	401-500 a 201-300	Sim

Universidade	País	Mudança*	Iniciativa de Excelência
Universidade King Abdulaziz	Arábia Saudita	301-400 a 151-200	Sim
A Universidade do Oeste Austrália	Austrália	153-201 a 88	Sim
Escola de Economia de Londres e Ciência Política	Reino Unido	202-301 a 101-150	Não
Universidade Monash	Austrália	202-301 a 101-150	Sim
Universidade de Pequim	China	202-301 a 101-150	Sim
Radboud University Nijmegen	Holanda	202-301 a 101-150	Não
Universidade Tsinghua	China	202-301 a 101-150	Sim
Universidade de Massachusetts Faculdade de Medicina – Worcester	Estados Unidos	202-301 a 101-150	Não
Instituto Federal Suíço de Tecnologia Lausana	Suíça	153-201 a 96	Não
VU University Amsterdam	Holanda	153-201 a 100	Não
Universidade de Manchester	Reino Unido	+40 (78 a 38)	Fusão
Universidade de Melbourne	Austrália	+38 (82 a 44)	Sim
Universidade de Genebra	Suíça	101-152 a 66	Não
Universidade de Ghent	Bélgica	101-152 a 70	Não
Universidade de Aarhus	Dinamarca	101-152 a 74	Sim

Fonte: *Academic Ranking of World Universities (ARWU)*

<http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>

***Nota:** O primeiro lugar indicado na coluna "Mudança" refere-se a 2004 ou ao primeiro ano em que uma universidade apareceu no ranking se não foi classificada em 2004.

Embora os resultados mostrados na Tabela 6 não ofereçam evidências de causalidade, parece que a maioria dos melhores desempenhos foram os beneficiários de iniciativas de excelência. Isto é especialmente claro no que diz respeito às universidades chinesas, irlandesas, israelenses, coreanas, cingapurianas e taiwanesas apresentadas na Tabela 6. Os casos francês e português são o produto de fusões em 2013, portanto é improvável que a classificação mais alta reflita um melhor desempenho tão logo após o processo de consolidação. A tabela confirma as conclusões da tabela anterior sobre o excelente desempenho das universidades suíças e holandesas sem a necessidade de qualquer iniciativa especial de excelência.

4. Alinhamento de condutores de desempenho

Para avaliar os méritos relativos das dimensões desenhadas das várias iniciativas de excelência, além de olhar para os resultados das classificações, este relatório aplica a estrutura analítica desenvolvida em *The Challenge of Establishing World-Class Universities* (Salmi, 2009). Os resultados superiores das universidades de classe mundial - altamente procuradas por graduados, pesquisa de ponta e transferência dinâmica de tecnologia - podem ser atribuídos essencialmente a três conjuntos complementares de fatores em jogo nas principais universidades: (a) uma alta concentração de talentos (professores e estudantes), (b) recursos abundantes para oferecer um rico ambiente de aprendizagem e conduzir pesquisas avançadas, e (c) características favoráveis de governança que encorajam visão estratégica,

inovação e flexibilidade, permitindo que as instituições tomem decisões e administrem recursos sem serem sobrecarregadas pela burocracia

Para complementar esta estrutura, pesquisas recentes identificaram uma série de "fatores aceleradores" que podem desempenhar um papel positivo na busca pela excelência (Altbach; Salmi, 2011). O primeiro fator consiste em contar amplamente com a Diáspora ao estabelecer uma nova instituição. Como ilustrado pelas experiências da *Pohang University of Science and Technology* (POSTEC) na Coreia do Sul e da *Hong Kong University of Science and Technology* (HKUST), trazer um grande número de acadêmicos estrangeiros de volta ao seu país de origem é uma maneira eficaz de construir rapidamente a força acadêmica de uma instituição.

O segundo fator, o uso do inglês como língua principal de uma universidade, aumenta muito a capacidade de uma instituição de atrair acadêmicos e estudantes de pós-graduação estrangeiros altamente qualificados, como a *National University of Singapore* conseguiu realizar. O POSTEC também adotou deliberadamente o inglês como seu idioma de operação pela mesma razão.

A concentração em áreas de nicho é a terceira maneira adequada de atingir massa crítica mais rapidamente, como demonstram os exemplos de HKUST e POSTEC na Ásia, ou a *Higher School of Economics* na Rússia. O quarto elemento consiste em utilizar o benchmarking como metodologia orientadora para orientar a instituição em seus esforços de atualização. A *Shanghai Jiao Tong University*, por exemplo, ancorou seu trabalho de planejamento estratégico em comparações cuidadosas com as principais universidades chinesas primeiro e depois passou a incluir universidades estrangeiras pares no exercício de benchmarking.

O quinto fator é a introdução de um currículo significativo e inovações pedagógicas. A HKUST, por exemplo, foi a primeira universidade do estilo americano em Hong Kong, uma característica que a distinguiu das instituições existentes que operavam de acordo com o modelo britânico. A *Higher School of Economics* de Moscou foi uma das primeiras instituições russas a oferecer um currículo que integra ensino e pesquisa e a estabelecer uma biblioteca digital de apoio. Estes tipos de características inovadoras – uma parte da "vantagem retardada" – têm grandes consequências para novas instituições que precisam ser suficientemente atraentes para atrair os estudantes para longe das universidades existentes e levá-los a arriscar a inscrever-se em um programa "desconhecido".

Um ponto adicional que merece destaque é a necessidade de que as instituições bem-sucedidas permaneçam vigilantes e mantenham um senso de urgência, a fim de se evitar a acomodação. Este aspecto envolve monitoramento contínuo e auto avaliação para identificar disfunções, tensões ou ameaças, para agir rapidamente a fim de enfrentá-las e explorar constantemente áreas para melhoria.

A revisão dos principais pontos fortes e fracos das recentes iniciativas de excelência pode ser organizada analisando em que medida elas contribuem

para (i) maior concentração de talentos, (ii) melhor base de recursos, e (iii) governança mais apropriada.

Concentração de talentos

Além de apoiar universidades como um todo em seus esforços de melhoria, muitas iniciativas de excelência têm oferecido financiamento para construir massa crítica, estabelecendo novos centros de excelência ou fortalecendo os já existentes, muitas vezes com foco em abordagens multidisciplinares.

Uma recente análise da OCDE sobre iniciativas de excelência revela que um de seus maiores benefícios tem sido o financiamento de pesquisa básica de alto impacto/risco, bem como de empreendimentos de pesquisa interdisciplinar e cooperativa (OCDE, 2014).

[Iniciativas de excelência em pesquisa] ... podem, portanto, levar a amplas mudanças na estrutura do sistema de pesquisa, empurrando os centros e instituições de pesquisa a demonstrar e desenvolver continuamente seus pontos fortes, mostrar sua capacidade de construir redes interdisciplinares, criar vínculos com o setor privado e no exterior e, em geral, aumentar a capacidade geral de pesquisa de um país (OCDE, 2014, p. 18).

Além disso, alguns programas - por exemplo, na China e em Singapura - têm vinculado explicitamente a seleção de temas de pesquisa universitária às prioridades econômicas na estratégia de desenvolvimento do país ou a temas específicos, como a mudança climática.

Para facilitar o desenvolvimento e a concentração de talentos, várias iniciativas de excelência alocam recursos para criar condições de trabalho favoráveis e oferecer perspectivas de carreira atraentes a jovens acadêmicos que iniciaram recentemente sua pesquisa de pós-doutorado ou que estão em processo de conclusão de seu doutorado. A Iniciativa de Excelência Alemã, por exemplo, fornece recursos especificamente para estabelecer escolas de pós-graduação destinadas a proporcionar uma carreira nova e mais atraente para jovens pesquisadores, tanto alemães como estrangeiros.

A internacionalização tem sido uma característica central de várias iniciativas de excelência. Muitos programas têm procurado aprofundar a dimensão internacional das universidades através de uma variedade de modalidades como o envio de estudantes de doutorado ao exterior, o recrutamento de estudantes e acadêmicos estrangeiros, a criação de programas de graduação conjuntos e a realização de projetos de pesquisa em colaboração com parceiros estrangeiros. A Iniciativa de Excelência Espanhola foi até explicitamente denominada "Campus de Excelência Internacional". Além de contribuir para a construção de massa crítica de forma acelerada, o aumento da internacionalização também tem sido uma forma útil de reduzir a endogamia, que foi identificada como uma grande limitação em vários sistemas de ensino superior europeus (Salmi, 2009).

Em contraste, o fracasso do Japão em abraçar plenamente a internacionalização limitou seriamente o alcance global das universidades do país. Um estudo recente revela que as restrições existentes à colaboração com parceiros estrangeiros explicam a lacuna de resultados da pesquisa entre o Japão e os Estados Unidos, bem como entre o Japão e o Reino Unido (Kakuchi, 2015). Apenas 25% dos trabalhos científicos escritos por acadêmicos japoneses têm coautores internacionais, em comparação com 52% para cientistas britânicos. As universidades japonesas contam apenas 4% dos acadêmicos estrangeiros, enquanto as principais universidades, como Harvard e Cambridge, têm 30% e 40%, respectivamente. O programa "Super Global Universities", lançado em outubro de 2014 pelo Ministério da Educação japonês, é uma tentativa de impulsionar a posição internacional das universidades do país.

O tamanho institucional é outro aspecto importante a ser considerado com relação ao objetivo de desenvolvimento de talentos das iniciativas de excelência. Vários países, incluindo China, Dinamarca, França e Rússia, encorajaram suas universidades a se fundirem como forma de atingir rapidamente massa crítica na pesquisa e impulsionar sua produção científica, respondendo ao reconhecimento de que alguns rankings internacionais comparam o número de publicações e prêmios de professores de instituições independentemente do tamanho de suas matrículas de estudantes (Harman; Harman, 2008). Na Dinamarca, o governo criou um Fundo de Inovação que recompensou, entre outras coisas, a fusão de instituições similares. Na China, também houve uma série de fusões para consolidar as instituições existentes. Por exemplo, a *Beijing Medical University* fundiu-se com a *Beijing University* em 2000; do mesmo modo, em Shanghai, a *Fudan University* fundiu-se com uma universidade médica, e a *Zhejiang University* foi criada a partir da fusão de cinco universidades.

Da mesma forma, na Rússia, as fusões têm estado no centro das sucessivas iniciativas de excelência. Em 2007, duas universidades federais piloto foram criadas pela fusão de instituições existentes em Rostov-on-Don no sul da Rússia e na cidade siberiana de Krasnoyarsk. As duas novas instituições receberam financiamento adicional para apoiar seus esforços de recrutamento de pesquisadores altamente qualificados e equipar laboratórios de última geração (Holdsworth 2008). Nos anos seguintes, o governo russo "incentivou" a criação de mais universidades federais através de fusões.

Um estudo recente sobre o desempenho dos sistemas de ensino superior finlandeses identificou o tamanho relativamente pequeno das universidades finlandesas e a dispersão de recursos como um fator limitante.

Os resultados das pesquisas na Finlândia oferecem um cenário misto. A produção científica é alta em relação à população do país, mas a University of Helsinki é a única instituição que aparece entre as 100 melhores de acordo com o ranking de Shanghai de 2014. As outras quatro universidades finlandesas incluídas no top 500 estão no grupo de 301 a 400 (Oulu University e Turku University) ou no grupo de 401 a 500 (Aalto University e University of Eastern Finland). Isto pode indicar uma falta de massa crítica para operar um número

suficientemente grande de grupos de pesquisa nos níveis mais avançados de desenvolvimento científico (Salmi, 2015, p. 37).

Para concluir esta exploração de como as iniciativas de excelência ajudaram a aumentar a concentração de talentos nas universidades participantes, é importante identificar três graves riscos e desafios associados à corrida em curso para estabelecer UCM. Primeiro, a ênfase excessiva na pesquisa envia o sinal errado de que a qualidade do ensino e do aprendizado não é tão importante. De fato, os indicadores nos quais as classificações internacionais se baseiam são geralmente tendenciosos em favor das universidades que fazem uso intensivo de pesquisa, ao custo de excluir instituições de primeira linha que matriculam principalmente estudantes de graduação. Nos Estados Unidos, por exemplo, as faculdades de artes liberais ou de ciências como *Carleton*, *Harvey Mudd*, *Olin*, *Pomona*, *Wellesley* e *Williams* são reconhecidas como excelentes instituições de ensino de graduação, mas nunca chegarão ao ranking mundial porque não são centros de pesquisa. Em recente discurso às universidades, o ministro britânico para as Universidades e Ciências denunciou a má qualidade do ensino como resultado de uma ênfase excessiva no desenvolvimento da pesquisa.

Como muitas universidades veem sua reputação, sua posição em prestigiosas tabelas classificatórias internacionais e seu financiamento marginal como sendo determinado principalmente pela produção acadêmica, infelizmente, o ensino tem sido levado a se tornar algo como um primo pobre para a pesquisa em partes de nosso sistema (O'malley, 2015).

Em segundo lugar, o foco nas universidades de classe mundial provavelmente promoverá ainda mais o elitismo e aumentará as desigualdades na educação superior. Na busca pela excelência acadêmica, as melhores universidades tendem a ser muito seletivas, o que suporta o risco de manter afastados estudantes talentosos de famílias de baixa renda/baixo capital cultural. Com uma relação de sucesso de apenas 1:100, os Institutos de Tecnologia da Índia são as instituições mais seletivas do mundo. Da mesma forma, as universidades da Ivy League são as universidades mais seletivas dos Estados Unidos. Pesquisas mostraram que a média de estudantes aceitos nas melhores universidades dos Estados Unidos, que está intimamente correlacionada com seu histórico socioeconômico, tem aumentado constantemente nos últimos anos (Gladwell, 2011).

Em terceiro lugar, algumas universidades se tornaram tão impulsionadas pelos rankings que, em seus esforços para aumentar a produção de pesquisa, podem ser tentadas a tomar atalhos em vez de construir capacidade de forma genuína. Algumas universidades abordaram acadêmicos de outras instituições para encorajá-los a fornecer um feedback positivo por meio das pesquisas de reputação realizadas por alguns dos rankings globais. Várias universidades australianas contrataram "gerentes de ranking" para fornecer orientação sobre como posicionar melhor as

instituições (McGregor, 2013). Os observadores acusaram as universidades sauditas de inflar artificialmente sua produção científica contratando, em tempo parcial, pesquisadores estrangeiros altamente citados que aceitaram publicar sob a filiação da instituição saudita (Bhattacharjee, 2011).

Financiamento

O nível de recursos e as fontes de financiamento das iniciativas de excelência constituem a segunda dimensão-chave que precisa ser avaliada, pois influenciam fortemente o impacto e a sustentabilidade das mesmas. Três observações podem ser feitas a esse respeito. Em primeiro lugar, a concepção dessas iniciativas é incorreta na medida em que elas não abordam explicitamente a questão da sustentabilidade, no pressuposto de que dar um impulso a uma universidade é suficiente para transformá-la. Muitas iniciativas de excelência são organizadas como um investimento único, ou máximo de duas fases, para atualizar universidades selecionadas. Isto pode ser uma espada dupla se as universidades beneficiárias não conseguirem diversificar suas fontes de renda e expandir sua base de recursos o suficiente para sustentar o nível de investimento e os custos operacionais decorrentes de seus esforços de transformação. De fato, à medida que as universidades beneficiárias avançam para melhorar sua base de talentos recrutando um adicional de acadêmicos jovens e experientes para aumentar sua capacidade de pesquisa, elas precisam se preocupar com sua capacidade de mantê-los trabalhando para além da duração da iniciativa de excelência.

Embora isto possa não ser um problema nos sistemas de educação superior que dispõem de bons recursos por meio de impostos gerais - como acontece nos países nórdicos e na Suíça -, em muitos casos as universidades beneficiárias podem não ser capazes de manter seu progresso se os recursos públicos não forem disponibilizados de forma contínua, o que é um cenário provável em muitas economias que enfrentam restrições fiscais leves a severas. Nas palavras do Prêmio Nobel de Física australiano Brian Schmidt (2012), "a capacidade científica é construída por meio de investimentos de longo prazo em programas e pessoas, e as flutuações de curto prazo são esbanjadoras e contraproducentes".

A abordagem francesa, baseada na criação de um fundo nacional de dotações para as universidades participantes da Iniciativa de Excelência, é um dos poucos casos recentes que incorporam um elemento estrutural de sustentabilidade. No entanto, ainda não está claro como o esquema funcionará de fato, considerando os desafios fiscais do país. O Canadá fornece outro exemplo relevante: em 1997, o governo federal decidiu tornar o programa Network of Centers of Excellence um elemento permanente de sua alocação orçamentária às instituições de ensino superior.

Os recentes desdobramentos na Alemanha também são interessantes de se notar a esse respeito. O Tribunal Constitucional aceitou há pouco tempo um pedido do governo federal para mudar a Constituição. Isto permitirá um envolvimento mais significativo do governo federal no financiamento das

universidades do país, que até agora era uma prerrogativa dos governos estaduais (Länder). Esta mudança veio em parte como uma consequência direta da iniciativa de excelência, refletindo preocupações sobre a possível falta de sustentabilidade dos investimentos feitos no contexto do referido Programa, e em parte porque o governo federal não tinha jurisdição para financiar o ensino.

Em segundo lugar, em vários casos, a deterioração da situação financeira comprometeu a capacidade do governo de cumprir com seus compromissos, tal como foi expresso na iniciativa de excelência. O exemplo mais extremo a esse respeito é a dolorosa experiência da Espanha. Não apenas o projeto não incorporou nenhum elemento de sustentabilidade - o financiamento deveria ser considerado como um empréstimo reembolsável às universidades beneficiárias -, mas, além disso, toda a iniciativa de excelência em si teve que ser abandonada em dois anos durante seu período de implementação devido à crise financeira, com consequências terríveis para o sistema de ensino superior como um todo. Da mesma forma, a Índia não foi capaz de fornecer o financiamento adicional prometido em 2012, quando anunciou sua primeira iniciativa de excelência. A Rússia anunciou recentemente um corte transversal de 10%, que provavelmente afetará adversamente todas as universidades que são beneficiárias da nova iniciativa de excelência, o projeto chamado 5/100 (Vorotnikov, 2015).

Claramente, muito poucas nações conseguiram igualar a experiência da China de ter uma visão de longo prazo e buscar políticas consistentes para financiar o desenvolvimento de suas melhores universidades por meio de sucessivas iniciativas de excelência que se estenderam por cerca de vinte anos (Quadro 2).

Quadro 2. As Iniciativas de Excelência da China

O governo chinês tem empenhado em desenvolver universidades de porte internacional, e os recentes esforços de reforma refletem este objetivo. Em 1993, o governo adotou as Diretrizes da Reforma e Desenvolvimento Educacional da China, que exigiam, entre outras coisas, a construção de 100 universidades-chave com cursos de alta qualidade em estudos especializados. Em 1998, o então presidente Jiang Zemin anunciou o objetivo de construir universidades de classe mundial, com um claro foco no avanço da ciência e tecnologia. Desde então, o financiamento estatal para o ensino superior mais que duplicou, atingindo US\$10,4 bilhões em 2003, ou quase 1% do PIB. Várias universidades de ponta receberam subsídios para melhorar a qualidade institucional sob os sucessivos projetos 985 e 211, refletindo uma estratégia deliberada para concentrar recursos em algumas poucas instituições (o grupo C9) com maior potencial de sucesso em nível internacional. As universidades chinesas gastaram milhões de dólares para recrutar acadêmicos de renome internacional, chineses e chinês-americanos treinados no exterior para construir laboratórios de pesquisa de última geração, particularmente em ciência e tecnologia. A estratégia é cercar suas faculdades de ponta com os estudantes brilhantes, dar-lhes margem de manobra acadêmica e oferecer pacotes de remuneração competitivos. Com baixos custos de mão-de-obra, as atualizações estruturais são alcançáveis a um décimo do custo daqueles em países industrializados. Tudo isso está acontecendo no contexto de um novo regime de autonomia financeira, compartilhamento significativo de custos e esforços intensivos para desenvolver a expertise gerencial em todos os níveis da liderança universitária.

Fonte: Salmi (2009)

]A terceira e última observação tem a ver com a distribuição de recursos financeiros por todo o sistema de ensino superior. Em vários países, notadamente França, Alemanha e Espanha, a introdução de uma abordagem de financiamento competitiva na forma de uma iniciativa de excelência marcou uma ruptura radical com as práticas tradicionais de alocação de recursos, por meio da qual todas as universidades receberiam valores de financiamento semelhantes, independentemente de seu desempenho relativo. Esta é uma das características mais salientes das iniciativas de excelência, um de seus resultados positivos é que o financiamento adicional provou ser um poderoso incentivo para encorajar as universidades a desenvolver uma visão transformacional, estabelecer prioridades e elaborar projetos sólidos para implementar a visão.

Ao mesmo tempo, os especialistas expressaram a preocupação de que as iniciativas de excelência poderiam criar distorções de financiamento, já que as principais universidades buscam uma parcela cada vez maior do orçamento público global para o ensino superior. Na Austrália, por exemplo, o diretor executivo do grupo dos oito, as principais universidades de pesquisa do país, explicou em 2008 que "a Austrália não pode se dar ao luxo de distribuir seus recursos relativamente pequenos demais. Ela deve investir principalmente em nichos específicos. Isto significa que algumas universidades e algumas áreas devem receber tratamento preferencial. Se Austrália não tiver algumas universidades jogando no alto escalão, a Austrália ficará para trás" (Gallagher, 2008). Na mesma linha, o Ministro tailandês da Educação declarou em 2009 que "as universidades que obtiveram um lugar no top 500 do ranking... tinham direito a apoio financeiro"¹¹.

Por trás de tais pontos de vista está implícita a crença de que o simples fato de ser uma universidade de ponta, ou aspirar a se tornar uma, a tornaria elegível para privilégios de financiamento que outras instituições de ensino superior, menos prestigiadas, não deveriam e não poderiam esperar receber. Tais abordagens que favorecem as universidades de pesquisa acarretam o risco de subfinanciamento de todas as outras - igualmente importantes - instituições de educação superior que são parte integrante de um sistema bem equilibrado.

Governança

Uma das principais fraquezas de várias iniciativas de excelência parece ser a ausência de uma reforma de governança tão necessária para acompanhar ou facilitar a implementação dos projetos apoiados pelo financiamento adicional. Na Alemanha, por exemplo, onde as universidades operam como órgãos públicos seguindo as regras do serviço público dentro do contexto da estrutura de governança do ensino superior de cada Estado regional, alguns dos beneficiários da Iniciativa de Excelência introduziram estruturas organizacionais e processos de gestão inovadores para poder

¹¹ Jurin Laksanavisit, Ministro da Educação, Tailândia, 2009.

montar e executar seus novos programas de doutorado e clusters de pesquisa multidisciplinar. Mas isto apresenta o risco de criar ilhas de excelência em meio às universidades que continuam a operar de forma tradicional com regras rígidas do setor público, permitindo assim que duas estruturas paralelas funcionem lado a lado dentro da mesma instituição. Assim, a estrutura de governança desfavorável sob a qual as universidades alemãs operam torna difícil aproveitar ao máximo os recursos adicionais proporcionados pela Iniciativa de Excelência. A institucionalização das inovações exigiria a integração dos novos centros de pesquisa na estrutura universitária regular, mas isto, por sua vez, depende da vontade das faculdades e departamentos existentes de alocar, dentro do volume orçamentário regular, posições para os principais acadêmicos que foram recrutados no contexto da Iniciativa de Excelência, mas que são financiados apenas por cinco anos. Estas universidades podem achar um desafio escalar e sustentar as mudanças positivas em curso na ausência de uma reforma de governança apropriada.

Na Espanha, a comissão internacional criada pelo Governo para avaliar a implementação da Iniciativa do Campus de Excelência Internacional em 2011 concluiu que a governança ultrapassada era o principal obstáculo enfrentado pelas universidades espanholas.

As universidades deveriam ter a liberdade de ter sucesso e de fracassar. Ser mantido à rédea curta pelo Governo não levará à excelência. Um equilíbrio adequado entre regulamentação, direção e autonomia institucional precisa ser encontrado... (Tarrach et al, 2011, p. 4).

Da mesma forma, em Taiwan, as avaliações da recente Iniciativa de Excelência constataram que o rígido esquema salarial que as universidades públicas devem seguir as impede de atrair e manter os melhores pesquisadores estrangeiros nas suas tentativas de atualização (Hou; Chiang, 2012). No caso russo, a segmentação contínua da pesquisa entre universidades e academias de ciência é vista como um sério obstáculo a qualquer melhoria na produção de pesquisa das universidades, apesar dos recursos adicionais disponíveis por meio da iniciativa de excelência.

Mesmo na França, onde uma reforma de governança foi implementada em 2009 para aumentar a autonomia institucional, parece que a reforma não foi suficientemente longe, uma vez que as universidades ainda encontram uma rigidez significativa que as impede de abrir facilmente novas posições de forma autônoma e estar em condições de oferecer pacotes de remuneração atraentes aos melhores acadêmicos, especialmente aos pesquisadores estrangeiros.

Da mesma forma, os críticos da recente iniciativa de excelência no Japão, que se concentra na internacionalização, argumentam que o financiamento proposto não trata de questões centrais de governança e gestão que afetam as principais universidades do país. Uma delas é a estrutura salarial nas universidades públicas, o que torna difícil manter os

pesquisadores de ponta afastados do trabalho no setor privado (Kakuchi, 2014).

Em contraste, a Dinamarca parece estar entre os poucos países que encarnaram sua iniciativa de excelência em uma reforma geral de governança destinada a transformar suas universidades em instituições mais flexíveis e dinâmicas. Este alto grau de alinhamento entre os recursos financeiros adicionais e a estrutura de governança explica, em grande parte, o rápido crescimento das universidades dinamarquesas no ranking de Shanghai. Entre 2004 e 2014, a *University of Copenhagen* conquistou vinte vagas, de 79 para 59. Ainda mais impressionante foi o progresso da *Aarhus University*, a segunda melhor universidade do país, que emergiu do grupo 101-150 em 2004 para subir para o número 74 em 2014.

Da mesma forma, na China, as principais universidades apoiadas pela iniciativa C9 foram recentemente autorizadas a transformar suas estruturas de governança e gestão para permitir maior autonomia e flexibilidade institucional (RUIH, 2014). Esta reforma de governança complementa os consideráveis recursos financeiros adicionais documentados anteriormente.

O *University College Dublin* (UCD) é um exemplo interessante de instituição que fez progressos significativos (ver Tabela 6) como resultado de uma liderança forte e visionária que ajudou a orientar a universidade de forma bastante eficaz para um foco mais profundo de pesquisa. Isto aconteceu apesar das dúvidas sobre a percepção do "gerencialismo" do vice-chanceler em seus esforços para alinhar melhor as culturas acadêmicas e organizacionais em apoio à estratégia concertada para melhorar a produção da pesquisa e a visibilidade internacional da UCD¹².

Uma segunda questão séria de governança, que surgiu nos últimos anos em um número crescente de nações, é a tensão entre a busca pela excelência e a ausência de total liberdade acadêmica. Várias iniciativas de excelência foram lançadas em países que não são totalmente democráticos - China, Rússia e Arábia Saudita, por exemplo - e resta saber se as melhores universidades podem operar com resultados excepcionais onde a liberdade acadêmica pode ser restringida. Embora não seja uma restrição significativa nas ciências duras - apesar de o controle governamental da Internet afetar todos os estudiosos - certamente impede a capacidade dos cientistas sociais de conduzir pesquisas científicas sobre questões politicamente sensíveis. O Ministro da Educação chinês disse recentemente às universidades para evitar livros didáticos que promovam os valores ocidentais, indicando que os acadêmicos deveriam se abster de criticar o Partido Comunista (Li, 2015). Estas restrições potenciais podem minar as reformas positivas de governança mencionadas anteriormente. Na mesma linha, os acadêmicos das universidades de Hong Kong, que até agora desfrutaram de liberdade acadêmica irrestrita, expressaram temores de maior intromissão do governo à

¹² Com base em entrevistas do autor. Em reconhecimento a suas realizações, o vice-chanceler da UCD foi convidado em 2014 para liderar a Universidade de Bristol.

luz dos recentes incidentes de interferência acadêmica que podem refletir a crescente influência do governo central chinês (Yeung, 2015).

Conclusão

A excelência, como todas as coisas de valor permanente, é uma maratona, não uma corrida de velocidade (Daniel Lincoln)

As dez melhores universidades do ranking ARWU da Shanghai Jiao Tong University foram todas fundadas antes de 1900, e duas têm mais de oito séculos de existência. De fato, não é surpresa que as principais universidades do mundo estejam entre as mais antigas instituições de ensino superior já estabelecidas, desfrutando do que poderia ser chamado de elemento "vintage": o poder dos efeitos de reputação que permite que estas universidades continuem a atrair os melhores acadêmicos e estudantes, autoperpetuando assim seus padrões de excelência e resultados excepcionais.

Nos últimos anos, porém, a percepção de que o ensino superior é parte integrante da vantagem competitiva de um país, juntamente com o impulso dado pelos rankings globais, provocaram uma mudança radical na forma como os governos consideram o papel e a importância das universidades. Há um reconhecimento crescente de que, com liderança adequada e investimento focado, as universidades existentes que não foram vistas nos níveis superiores da hierarquia universitária global podem ser transformadas em instituições de classe mundial em um período relativamente curto.

A determinação dos governos em melhorar o desempenho e a visibilidade de suas universidades líderes se traduziu em iniciativas de excelência em muitos cantos do planeta. Embora ainda seja cedo para avaliar o impacto das várias iniciativas de excelência - algumas das quais estão apenas a poucos anos de sua primeira fase de implementação -, os dados disponíveis mostram que as instituições mais bem-sucedidas são aquelas que conseguiram alinhar os três principais componentes da excelência, ou seja, uma massa crítica de talentos, recursos abundantes e governança apropriada, sendo esta última talvez o nível mais crítico da rápida mudança.

Outra descoberta importante é que as iniciativas de excelência podem gerar comportamentos negativos e acarretar consequências adversas. Os formuladores de políticas e os líderes universitários devem ter em mente, particularmente, o risco dos efeitos nocivos sobre a qualidade do ensino e do aprendizado, a redução da igualdade de oportunidades para estudantes de grupos desfavorecidos e a diminuição da diversidade institucional.

Na verdade, "iniciativa de excelência" pode ser um nome errado. Essas iniciativas parecem se concentrar mais na criação de universidades de "classe mundial" - medidas pelos rankings globais - do que na promoção da excelência em todos os níveis. Na melhor das hipóteses, elas estimulam a busca pela excelência na pesquisa. Mas a pesquisa é apenas uma função das universidades. Igualmente importantes são a qualidade do ensino e da

aprendizagem e o valor do envolvimento de uma universidade com os setores produtivos e as comunidades em seu ambiente econômico e social.

Uma iniciativa de excelência não é um substituto para uma reforma significativa de todo o sistema de ensino superior. Por definição, uma iniciativa de excelência visa apoiar e transformar somente aquelas universidades que são susceptíveis de se tornarem globalmente competitivas. Esta abordagem não exclui a introdução de reformas em todo o sistema ao mesmo tempo, especialmente nas áreas de garantia de qualidade, financiamento e governança. Tais reformas não só reforçariam a sustentabilidade das iniciativas de excelência, mas também garantiriam o desenvolvimento equilibrado de todo o sistema de ensino superior. No final das contas, os melhores sistemas de ensino superior não são aqueles que podem ostentar o maior número de universidades altamente classificadas. Os governos deveriam se preocupar menos em aumentar o número de universidades de classe mundial e dedicar mais esforços à construção de sistemas de classe mundial que englobem uma ampla gama de instituições de educação superior de boa qualidade e bem articuladas com missões distintas, capazes de atender coletivamente à grande variedade de necessidades individuais, comunitárias e nacionais que caracterizam economias dinâmicas e sociedades saudáveis.

Referências

ALTBACH, P.; SALMI, J. **The Road to Academic Excellence: the Making of World-Class Research Universities**. Washington DC: Directions in Development, The World Bank. 2011.

BHATTACHARJEE, Y. "Saudi Universities Offer Cash in Exchange for Academic Prestige." **Science**, v. 334, n. 6061. 9 Dez. 2011.

BEHAL, S. "Sweeping funding cuts will hit elite institutes". **University World News**. Issue n. 351. 23 Jan. 2015.

CHIRIKOV, I. "University mergers need to confront identity issues." **University World News**. Issue n. 265. 30 Mar. 2013.

CSIKSZENTMIHALYI, M. **Creativity: Flow and the Psychology of Discovery and Invention**. New York: Harper Collins Publishers. 1997.

GLADWELL, M. "**The Order of Things: What college rankings really tell us.**" *The New Yorker*. 14 Fev 2011.

HARMAN, G.; HARMAN, K. "Strategic Mergers of Strong Institutions to Enhance Competitive Advantage." **Higher Education Policy** v. 21, n 1, p. 99-121. 2008.

HOLDSWORTH, N. "Russia: Super League of 'Federal' Universities." **University World News**, 26 Out. 2008. Disponível em:

<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081024094454199>. Acesso em: 3 Dez. 2008.

HOU, A.; INCE, M.; CHIANG, C. L. "A reassessment of Asian pacific excellence programs in higher education: the Taiwan experience".

Scientometrics. v. 92, n. 1, Abr. 2012.

KAKUCHI, S. "Restrictions on collaboration are hindering international research". **University World News**. Issue n. 349. 9 Jan. 2015.

KAKUCHI, S. "Not just international but 'Super Global Universities'."

University World News. Issue n. 344. 21 Nov. 2014.

KEHM, B. "The German "Initiative for Excellence" and the Issue of Ranking". International Higher Education. The Boston Center for **International Higher Education**. n. 44, 2006.

LI J. "Communist Party orders Marxism course for universities". **South China Morning Post**. 22 Jan. 2015.

MACGREGOR, K. "Concerns growing over 'gaming' in university rankings."

University World News., Issue n. 227. 23 Jun. 2013.

MITCHELL, N. (2015). "Excellence schemes 'should be risking-taking': EUA".

University World New. Issue n. 349. 9 Jan. 2015.

OECD. **Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding**. Paris: OECD. 2014.

O'MALLEY, B. "Minister blasts patchy quality of university teaching".

University World News. Issue n:381. 9 Set. 2015.

QURESHI, Y. "400 University Jobs Could Go." **Manchester Evening News**, Mar. 2007. Disponível em:

http://www.manchestereveningnews.co.uk/news/education/s/1001/1001469_400_university_jobs_could_go.html. Acesso em: 20 maio 2007.

RUIISH, Q. "Universities get more autonomy". **Global Times**. 10 Out. 2014.

SALMI, J. "**Tertiary Education in Finland: Achievements, Challenges and Opportunities**." Report prepared for the Ministry of Education. 2015.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2014/12/Kk_johdon_seminaari_liitteet/Jamil_Salmi_Report_Tertiary_Education_in_Finland.pdf

SALMI, J. "The Vintage Handicap: Can a Young University Achieve World-Class Status?" **Times Higher Education Supplement**. London: Maio 2012.

SALMI, J. **The Challenge of Establishing World-Class Universities**. Washington DC: Directions in Development, The World Bank. 2009.

SALMI, J.; SAROYAN, A. "League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses." **Higher Education Management and Policy**, v. 19, n. 2. OECD, Paris. 2007.

SCHMIDT, B. "Don't just throw more money at education to boost productivity", **The Australian**. 18 Set. 2012.

SHIN, J. C.; KEHM, B. M. **Institutionalization of World-Class University in Global Competition**. Amsterdam: 2013.

TARRACH, R.; EGRON-POLACK, E.; DE MARET, P.; RAPP, J-M.; SALMI, J. "**Daring to reach high**: strong universities for tomorrow's Spain". Report of the Committee of International Experts EU2015. Madrid: Set. 2011.

VOROTNIKOV, E. "Government plans to cut 10% off university funding." **University World News**. Issue n. 355, 20 Fev. 2015.

WORLD BANK. **Constructing Knowledge Societies**: New Challenges for Tertiary Education. Washington DC: The World Bank. 2002.

WORLD BANK. The 1998/99 **World Development Report**: Knowledge for Development. Washington, DC: World Bank. 1999.

YEUNG, L. (2015). "Fear of erosion of academic freedom". **University World News**. Issue n. 357. 6 Mar. 2015.

CAPÍTULO 3

Universidades de classe mundial ou um sistema de ensino superior de classe mundial. Impulsionando o crescimento regional?

Ellen Hazelkorn

Posicionar a Região da Cidade de Dublin, o motor da economia irlandesa, como um polo significativo na economia europeia do conhecimento por meio de uma rede de prósperos clusters espaciais e setoriais que proporcionam um ímã para o talento criativo e o investimento (Conselho Municipal de Dublin, 2009).

Em Melbourne, o sucesso a longo prazo de nossas instituições educacionais está ligado ao sucesso a longo prazo de nossa cidade. Melbourne tem uma grande população estudantil e muitas de nossas indústrias e atividades culturais têm fortes conexões com nossas universidades (Fórum dos Vice-Chanceleres de Melbourne, 2007).

Introdução

A globalização transformou a forma como pensamos sobre as cidades e o ensino superior, e a sua relação uns com os outros, numa questão de significado geopolítico. Durante muito tempo, as cidades foram simplesmente locais para instituições de ensino superior (IES); as cidades universitárias trouxeram um benefício intrínseco para os estudantes e para o município, mas isto poderia também ser uma fonte de tensão entre "cidade" e "toga universitária". Nos últimos anos tem havido uma crescente percepção do benefício mútuo e do valor acrescido, e que as cidades de sucesso são "pontos focais de inovação e criatividade" (Campbell, 2009). Muitas regiões das cidades estão construindo uma "aliança criativa" entre clusters especializados do ensino superior e institutos de investigação, interagindo com empresas e sociedade civil, trocando ideias e pessoal, como a melhor forma de atrair e reter talento e investimento (OCDE, 2006, p. 119). Desde o sucesso do Vale do Silício, os policy makers de todo o mundo procuraram replicar a fórmula das cidades ou regiões de conhecimento com "inovação e produtividade de alta tecnologia, ímãs para a o segmento profissional, com poderosas universidades de investigação como seus centros intelectuais" (O'Mara, 2005, p. 225). Devido a isto, o estatuto, a qualidade e a reputação do ensino superior tornaram-se centrais para a estratégia nacional e/ou regional e são vistos como um indicador da competitividade global. Por sua vez, os rankings universitários tornaram-se um método simples para medir a excelência de classe mundial, e uma ferramenta para marcar e promover o país ou a região da cidade.

Este artigo examina a forma como a globalização tem centrado a atenção na importância de desenvolver cidades e regiões competitivas do conhecimento, e o papel que o ensino superior desempenha no ecossistema da região da cidade. Que nações e regiões urbanas emergirão como os lugares mais favoráveis para atrair investimento e capital de desenvolvimento, capital humano e intelectual? Será melhor concentrar recursos num pequeno número

de universidades de elite ou apoiar a excelência onde quer que ela ocorra? Qual é a melhor estratégia para impulsionar o crescimento regional?

Há três seções no presente artigo. A parte 1 delineará algumas das questões-chave associadas às regiões das cidades do conhecimento, e o posicionamento do ensino superior, incluindo uma visão geral das classificações; a parte 2 centrar-se-á nas respostas políticas; e a parte 3 identificará algumas características-chave ou pontos de referência para um sistema de classe mundial. O estudo de caso irá destacar uma iniciativa em Dublin, Irlanda, que reúne o governo regional, as IES, e a comunidade empresarial, chamada Aliança Criativa de Dublin¹³.

Contexto e questões chave

Em 1900, as cidades constituíam cerca de 10% da população mundial total; hoje, devido à rápida aceleração da urbanização em algumas partes do mundo, como as Américas e a Europa, quase 80% das pessoas vivem em cidades. Em muitos casos, os centros urbanos já não são apenas parte dos sistemas nacionais, mas tornaram-se uma parte importante da "arquitetura económica global" que está "a ser consolidada, intensificada e acelerada nas condições contemporâneas da globalização" (Brenner; Kell, 2006, p. 5). Termos como mundo ou cidade global, ou cidade ou mega região ilustram que a transformação ocorreu tanto na dimensão agregada das aglomerações urbanas como na sua importância estratégica. As cidades estão internacionalmente interligadas em "núcleos organizadores" do capitalismo mundial (Friedman, 1995, p. 25), parte da nova divisão internacional do trabalho. No século XX, elas derivaram a sua importância como "centros de exportação para a produção industrial"; no século XXI, a cidade global é o local de produção de serviços e bens financeiros altamente especializados (Sassen, 2001, p. 5,7).

O posicionamento do conhecimento e a sua aplicação como fundamento do poder económico, social e político desempenhou um papel vital nesta transformação. Enquanto as economias tinham sido baseadas na produtividade e na eficiência, as economias de sucesso de hoje baseiam-se em bens e serviços de maior valor agregado, inovados pelo talento. Se a primeira fase da globalização foi marcada por "trabalhar mais barato", a fase atual é medida ligando pessoas e processos globalmente, e derrubando barreiras tradicionais (Cheese et al, 2007). Quase 80% do valor de uma empresa provém de intangíveis ou de conhecimento soft - conhecimento único de serviços, mercados, relações, reputação e marca (Hutton, 2006). As economias bem-sucedidas são aquelas que dependem mais da capacidade de explorar o conhecimento para "vantagem competitiva e desempenho ... por meio de investimento em ativos baseados no conhecimento e intelectuais: pesquisa e desenvolvimento, software, inovação em novos processos, e capital humano e organizacional" (Brinkley, 2008). Como consequência, as regiões das cidades do conhecimento tornaram-se invariavelmente centros onde "se reúnem

¹³ *Creative Dublin Alliance.*

talentos profissionais de todos os tipos...". Segundo Hall (2006, p. 23), 'estudantes e professores são atraídos para as cidades do mundo: normalmente contêm grandes universidades, bem como uma série de instituições especializadas para o ensino e investigação nas ciências, nas tecnologias e nas artes'. Isto exige que as IES tenham, ou cresçam, uma reputação.

Esta interdependência mútua tem grandes consequências para o ensino superior. De acordo com a OCDE (Santiago, 2008, p. 13), "o reconhecimento generalizado de que o ensino superior é um importante motor da competitividade económica ... tornou o ensino superior de alta qualidade mais importante do que nunca". Desempenha um papel crítico no ecossistema de investigação-inovação ou triângulo do conhecimento (Comissão Europeia COM 2005, 24 final), fornecendo capital humano por meio da educação e formação, atraindo talentos e investimentos altamente qualificados, envolvendo-se ativamente com a comunidade local e regional por meio da transferência de conhecimento e tecnologia, e apoiando a competitividade global das nações e regiões. No entanto, mesmo antes da recessão global, muitos países da OCDE enfrentavam desafios associados à competição pelo capital de investimento (Finfacts, 2007) e ao que *The Economist* (2006) chamou a "batalha pelo poder cerebral". Esta última surgiu por uma combinação de razões, incluindo o envelhecimento da população e a aposentadoria dos trabalhadores combinados com o fim da bolha do "baby boomer" e o declínio do número de estudantes, especialmente os que escolhem disciplinas científicas e tecnológicas. Em resposta, tem havido uma atenção crescente às políticas que visam, entre outras coisas, atrair a migração especializada e o lucrativo mercado internacional de estudantes. Isto porque os países com elevados níveis de estudantes internacionais aproveitam a contribuição que dão à investigação e desenvolvimento nacionais, enquanto os países com baixos números têm "mais dificuldade...em capitalizar esta contribuição externa para a produção interna de capital humano" (OCDE, 2007a, p. 34).

É neste contexto que a popularidade crescente e, em alguns casos, a obsessão com os rankings globais é melhor compreendida. Nas últimas décadas, tem havido um crescimento constante nos rankings nacionais ou de disciplina, tais como *U.S. News and World Report Best Colleges and Universities* (1983) ou o ranking da *Business Week* dos melhores programas de MBA a tempo inteiro dos EUA (1988). Originalmente, foram considerados como um produto do gosto do consumidor, satisfazendo "a procura pública de transparência e informação que as instituições e o governo não foram capazes de satisfazer por si próprios" (Usher; Savino, 2006, p38). O cliente era geralmente visto como sendo estudantes e os seus pais preocupados com os "benefícios privados" da realização universitária e o provável benefício profissional ou salarial; os empregadores preocupados com o que podem esperar dos licenciados; e o público em geral ou o contribuinte interessado no valor do seu investimento. Hoje em dia as classificações tornaram-se grandes empresas, uma vez que muitas delas são publicadas por empresas de comunicação social.

O rápido crescimento, desde 2004, dos rankings universitários globais é uma resposta inevitável à escalada da concorrência global e da mobilidade internacional, e à pressão pública e política por uma maior responsabilização e transparência. Atualmente, os rankings mais proeminentes das universidades mundiais são o Shanghai Jiao Tong Academic Ranking of World Universities (daqui em diante ARWU, 2003), o Times QS World University Ranking (daqui em diante QS, 2004), Webometrics ou o Ranking Web of World Universities (2004), o Taiwan Ranking of Scientific Papers for World Universities (daqui em diante Taiwan, 2007), US News e World Report's World's Best Colleges and Universities em 2008, e o Leiden Ranking do Centre for Science and Technology Studies (CWTS, 2009). Em 2008, a UE anunciou a sua intenção de desenvolver um novo sistema de classificação universitária multidimensional a ser pilotado em 2010¹⁴.

Os rankings visam comparar as IES utilizando uma gama de indicadores, que são ponderados de forma diferente e agregados numa pontuação final por cada sistema; "a classificação de uma instituição reflete o número de instituições que se situam acima dela" (ARWU). Desta forma, independentemente da missão, contexto histórico, governança (por exemplo, pública ou privada), etc., todas as IES são medidas em relação ao modelo institucional de Harvard/Oxford, isto é, em relação às universidades que melhor pontuam. A ARWU concentra-se na investigação, utilizando indicadores internacionais tais como publicações avaliadas por pares, citações e prémios Nobel, enquanto o Times QS equilibra a investigação com questionários a pares ou a estudantes, proporção estudante/pessoal, internacionalização e feedback do empregador. Apesar destas diferenças, os rankings globais concentram-se na pesquisa que é facilmente medida; isto também privilegia as ciências físicas, da vida e médicas devido ao fato de estas disciplinas publicarem frequentemente com múltiplos autores (Hazelkorn, 2009b). Apesar desta e de outras críticas, o crescente significado e popularidade dos rankings reflete o reconhecimento geral de que o conhecimento e a sua aplicação se tornaram a base do crescimento económico, do desenvolvimento social e da competitividade. A sua credibilidade deriva da sua simplicidade e fornecimento de informação independente do sector da Educação Superior.

Tal como acima referido, o seu objetivo inicial era ajudar os estudantes a fazer escolhas fundamentadas sobre uma educação em nível de graduação. Hoje em dia, o objetivo, o público e o significado ligado aos rankings e exercícios semelhantes são muito amplos. Mesmo os resultados das avaliações, tais como o *UK Research Assessment Exercise* (RAE) ou a *German Excellence Initiative*, passaram a ser efetivamente percebidos e utilizados como um ranking. À medida que o número de rankings cresceu, a audiência expandiu-se para incluir estudantes e professores internacionais de pós-graduação (PhD), outras IES e organizações de ensino superior, governo e

¹⁴ A autora se refere ao hoje denominado U-Multirank, o qual teve sua primeira edição em 2014, abrangendo 850 instituições de ensino superior de mais de 70 países (U-Multirank, 2022).

policymakers, empregadores, patrocinadores e investidores privados e parceiros industriais. A opinião pública é influenciada pela publicidade dada aos rankings; isto, por sua vez, pode (positiva ou perversamente) afetar o apoio ao ensino superior. Este último pode ser particularmente significativo para as IES que dependem significativamente do financiamento público.

Os rankings globais são amplamente interpretados não só como medindo o estado de determinadas IES, mas também a competitividade global das economias nacionais. Isto é deduzido do número de IES entre as 20, 50 ou 100 primeiras - ou mesmo 500, que é geralmente a lista completa publicada. Desta forma, as classificações adquiriram um significado geopolítico. Isto explica por que e como os políticos, os líderes empresariais e cívicos, os meios de comunicação social, bem como os líderes das IES, utilizam os rankings para ajudar a posicionar estrategicamente e a promover a sua própria imagem. Eles podem ser utilizados para promover os atributos das IES que produzem conhecimento e captam talentos, a fim de atrair capital móvel e migração qualificada:

A importância destes rankings não deve ser posta em questão. A percepção da qualidade do sistema de ensino superior é um fator chave para ajudar a atrair investimento interno. As classificações podem também ajudar a Irlanda a atrair mais estudantes internacionais, uma oportunidade de negócio lucrativa...` (The Irish Times, 2009, p. 15)

As classificações estão se tornando importantes para apresentar o Japão de forma atrativa e conseguir bons estudantes e bons trabalhadores à medida que a população decresce. Essa é a motivação do governo (Hazelkorn, 2009a, p. 67).

O Quadro 1 fornece um instantâneo da competitividade global por região mundial através da lente dos três rankings mais populares: ARWU e Times QS.

Quadro 1. Indicador de Competitividade Global?

Top 100	Times QS		ARWU	
	2007	2008	2007	2008
Estados Unidos	37	37	53	54
Europa	35	36	34	34
Austrália/Nova Zelândia	9	8	2	3
Ásia Pacífico (Incluindo Israel)	13	14	7	5
Canadá	6	5	4	4
América Latina/África	0	0	0	0
Suíça	1	3	3	3
Reino Unido	19	17	11	11
França	2	2	4	3
Alemanha	3	3	6	6
Japão	4	4	5	4
China (Incluindo Hong Kong)	5	5	0	0
Irlanda	1	1	0	0
Suécia	1	2	4	4
Rússia	0	0	1	1

Das 17.000 IES do mundo, o desempenho da investigação está concentrado nas 500 melhores e é praticamente indetectável (nesse índice) para além das 2.000. Existe um conjunto de cerca de 250 instituições de investigação intensiva de classe mundial, no entanto, dentro deste conjunto existe uma "superliga" de aproximadamente 25 instituições líderes mundiais. Estes 25 líderes mundiais distinguem-se por grandes orçamentos, grandes dotações, idade, excelentes proporções entre pessoal e estudantes, e o mais importante, acesso a grandes grupos de estudantes e professores inteligentes (ver Figura 1).

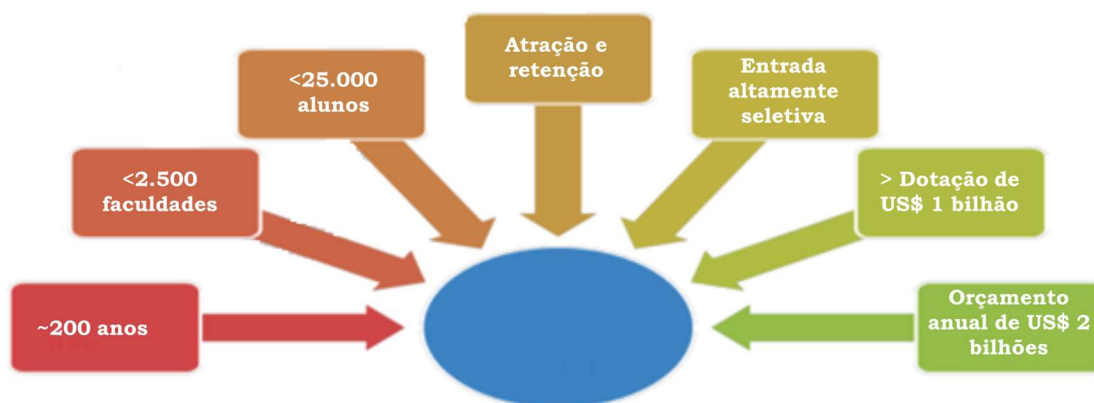


Figura 3. Características das universidades altamente classificadas
Fonte: Sheil (2009)

A recessão global de 2009 ocorreu numa altura em que a "corrida pela reputação" tem se acelerado. Esta situação exerce uma pressão particular sobre as pequenas nações e os sistemas de ensino superior financiados pelo Estado, porque se estima que uma "universidade de classe mundial" custará aproximadamente 1,5 a 2 bilhões de dólares por ano, ainda mais se houver uma escola de medicina (Usher 2006; Sadlak; Liu 2007, p. 20). Isto pode ser difícil de conseguir sem empobrecer o resto do sistema ou sacrificar outros objetivos sociais e políticos. Enquanto muitos países sentem que não podem prescindir de uma (Altbach, 2003), Birnbaum (2007, p. 9) defende que as universidades de classe mundial devem ser vistas no contexto do ecossistema mais vasto do ensino superior:

Os Estados Unidos não têm um sistema de ensino superior de classe mundial porque têm muitas universidades de classe mundial; em vez disso, têm universidades de classe mundial porque têm um sistema de ensino superior de classe mundial.

Discussão: universidades de classe mundial ou sistemas de classe mundial?

Como os rankings são percebidos em termos quase de gladiadores, eles têm provocado um debate político considerável tanto a nível nacional quanto supranacional. Uma questão-chave diz respeito a se os recursos devem ser concentrados em algumas poucas universidades de elite ou se a excelência em

ensino e pesquisa deve ser distribuída para as IES especializadas, com base na relevância e competência. Se, como discutido acima, existe uma importante simbiose entre o ensino superior e o desenvolvimento social e econômico municipal/regional, então as escolhas políticas podem ser extremamente significativas (ver discussão em Hazelkorn, 2009a).

Concentração de recursos

Muitos países favorecem uma estratégia de concentração de recursos em um pequeno número de universidades a fim de criar uma maior diferenciação hierárquica ou vertical de acordo com a função e a reputação. Esta estratégia se baseia no apoio seletivo ou na discriminação positiva em favor da universidade de pesquisa, que atua como líder da pesquisa e o auge do desempenho educacional em relação a outras IES dentro do país ou região (ver Quadro 1). O argumento é que somente desta forma é possível alcançar a excelência da pesquisa e, portanto, aumentar o perfil e a reputação. Esta visão também tem sustentado o apoio à fusão institucional. Os rankings encorajam esta abordagem porque, com algumas exceções, eles medem e comparam instituições inteiras; isto beneficia as grandes universidades, especialmente aquelas com escolas médicas. Estas últimas se saem melhor devido ao número de pesquisadores que publicam mais artigos do que as instituições menores, e porque os índices bibliométricos e de citação são mais precisos para as disciplinas científicas, como mencionado acima. Mais fundamentalmente, a crença é que as universidades de pesquisa de elite são mais propensas a ter um impacto maior na economia nacional/global do que disseminar recursos em torno do sistema ou país. Os governos usam os rankings como um mecanismo quase-mercado para ajudar a impulsionar a reforma, competitividade, diferenciação, eficiência e produtividade do ensino superior. A Alemanha, Japão, China, Coréia, França e mais recentemente a Espanha introduziram políticas destinadas a construir "excelência" em um pequeno número de universidades intensivas em pesquisa que podem competir com sucesso na ciência mundial e aumentar a visibilidade internacional.

Quadro 2. Diferenciação Hierárquica por Função e Reputação

	Campo 1	Campo 2	Campo 3	Campo...
PHDs e pesquisas intensivas	Instituição A1			
Mestrado e algumas pesquisas	Instituição B1			
	Instituição B2			
Bacharelado e bolsa de estudos	Instituição C1			
	Instituição C2			
	Instituição C3			
	Instituição C4			
Diplomas e serviços de extensão	Instituição D1			
	Instituição D2			
	Instituição D3			
	Instituição D4			
	Instituição D5			

Fonte: Moodie (2009)

Será que esta estratégia funciona? Como discutido acima, a superliga das universidades de elite compartilha algumas características comuns, mais notadamente que elas têm aproximadamente 200 anos de idade e, portanto, desfrutam dos benefícios de serem as primeiras a chegar ou de terem vantagens comparativas. Embora as fusões e concentrações possam ajudar a aumentar a eficiência, produtividade e qualidade, se feitas pelas razões certas, não há evidências de que sistemas nacionais mais concentrados gerem um impacto de citação maior do que aqueles em que a produção é distribuída de forma mais uniforme (Calero-Medina, et al, 2008). Calero-Medina, et al. também argumentam que a concentração é provavelmente mais relevante em apenas quatro disciplinas da "grande ciência", a saber, ciências biológicas, medicina clínica, biologia molecular/bioquímica, e física.

A concentração também pode produzir efeitos perversos. A *UK Review of business-university collaboration* argumentou que tal estratégia poderia reduzir a capacidade nacional de pesquisa com "consequências em cadeia para o desempenho econômico regional e a capacidade de inovação tecnológica" (Lambert, 2003, p6). A inovação seria efetivamente sugada para fora das regiões específicas. Outras pesquisas sugerem que um indicador principal de sucesso é o investimento total em Pesquisa e Desenvolvimento e não a forma como o financiamento é distribuído entre instituições (Young, 2008; Barlow, 2007). Com referência à *German Excellence Initiative*, Kehm (2009) diz que não está claro se o financiamento concentrado "conduz a um melhor desempenho apenas nos "faróis"...ou [no] sistema como um todo".

Apoiando a excelência onde quer que ela ocorra

Uma estratégia alternativa visa criar um portfólio diversificado e coerente de IES diferenciadas e com foco global e vivências estudantis. Em vez de ver a equidade e a excelência como opostos polares (Gallagher, 2009, p. 1-2), esta estratégia procura reconhecer e recompensar a "excelência onde quer que ela ocorra" como uma forma de sustentar a equidade social e regional. Em outras palavras, trata-se de criar um sistema de ensino superior com diversos campos de aprendizagem e descoberta com impacto econômico e social, de modo que "onde quer que os estudantes estejam neste país, qualquer que seja a instituição em que se encontrem, eles estejam recebendo uma educação de classe mundial" (Gilliard, 2008). Isto tipifica a abordagem que está sendo adotada pela Austrália e Noruega. A ênfase está na diferenciação horizontal ou de missão, com um valor igual sendo atribuído a diferentes tipos de perfis ou missões da IES, cuja característica distintiva é a especialização ou competência de campo (ver Quadro 2). Esta abordagem é baseada na visão de que se o ensino superior é um estímulo ao desenvolvimento social e econômico e à inovação, está melhor localizado próximo aos locais de produção econômica e social (Gibbons et al, 1994, Beugelsdijk, 2000; Nowotny et al, 2001; Lambert, 2003; Kliknaite, 2009). A proximidade a centros de pesquisa

é particularmente importante para empresas que não estão intensamente envolvidas em pesquisa e desenvolvimento (Adams; Smith, 2004: 43).

Quadro 2. Diferenciação horizontal por especialização de campo

	Campo		Campo		Campo		Campo		Campo	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PHDs e pesquisas intensivas	Instituição 1		Instituição 2		Instituição 3		Instituição 4		Instituição 5	
Mestrado e algumas pesquisas										
Bacharelado e bolsa de estudos										
Diplomas e serviços de extensão										

Fonte: Moodie (2009)

Outra maneira de ver os sistemas de ensino superior

Enquanto os formuladores de políticas têm se esforçado para ver a educação como parte de um sistema de provisão, os rankings globais têm colocado uma ênfase crescente no desempenho individual, colocando um prêmio particularmente alto na reputação e no status das principais universidades que fazem uso intensivo de pesquisa. Nos últimos anos, como discutido acima, surgiu uma posição alternativa. Além das questões de equidade, o argumento desta última repousa cada vez mais na atenção renovada à importância do desenvolvimento de clusters e da especialização regional (OECD, 2007b, chpt 1). No século XXI, esta reviravolta coincidiu com uma percepção crescente de que regiões urbanas de conhecimento globalmente competitivas e localmente engajadas podem conter a chave para o desenvolvimento social e econômico sustentável (OECD, 2007c). Colocar ênfase no sistema de ensino superior como um todo sendo de classe mundial e não em universidades individuais de classe mundial tem implicações não apenas na forma como as IES se relacionam com sua região, mas também como se relacionam e trabalham umas com as outras.

Quatro influências teóricas podem sustentar utilmente um novo pensamento sobre os sistemas de ensino superior e seu papel como um motor do crescimento regional:

1. Cidades e mega regiões globais de sucesso (por exemplo, Flórida, Sassen): Como a distribuição da atividade econômica se tornou global, as cidades agora competem em terreno global. Elas são o "local preferido" onde se concentram os serviços especializados financeiros e inovadores. Como tal, as cidades de sucesso são aquelas que atraem os principais recursos de talento e capital, em quantidade suficiente, para sustentar edifícios de última geração e infraestrutura de redes sociais essenciais para permitir que "empresas e mercados tenham operações globais" (Sassen, 2006, p. 91).
2. Clusters de inovação (por exemplo, Porter, Nelson, Lundvall, Etzkowitz e Leydesdorff): A vantagem competitiva é construída por meio do desenvolvimento de clusters de atividade, a fim de construir capacidade além da capacidade individual. A ampla colaboração, prevista como uma Tríplice Hélice, reúne o ensino superior, o governo

(nacional ou regional) e a sociedade empresarial/civil. Esta abordagem reconhece que a inovação decorre de "interações dentro de uma rede de diferentes atores" e que raramente é "o resultado de esforços dentro de uma única empresa" (OECD, 2006, p. 124).

3. Redes de pesquisa Modo 2 (por exemplo, Gibbons, et al, 1994): Enquanto a pesquisa do Modo 1 é disciplinar - determinada e orientada à curiosidade, o Modo 2 é colaborativo e interdisciplinar, focado em aplicações úteis, com parceiros externos, incluindo a comunidade mais ampla. O ensino superior não é mais o único fornecedor de novas ideias ou inovação; a pesquisa é realizada cada vez mais por meio de redes bilaterais, inter-regionais e globais, com sistemas de inovação interligados porque problemas complexos exigem soluções colaborativas.
4. Biodiversidade (por exemplo, Wilson, 1998). Biodiversidade é a variação das formas de vida dentro de um determinado ecossistema. Usada por ecologistas, refere-se à "totalidade de genes, espécies e ecossistemas de uma região". Dentro do ecossistema, cada espécie desempenha um papel crítico, apoiando-se mutuamente, sem o qual todo o sistema pode entrar em colapso.

Juntas, estas quatro "escolas" fornecem um antídoto importante e poderoso para o foco exagerado no desempenho individual da universidade e, em vez disso, voltam a atenção para a capacidade do sistema como um todo. Porter (2002) identifica a diversidade das universidades e instituições de pesquisa reconhecidas como um fator crítico para o sucesso. A OCDE (2006, p. 119) tem apoiado esta abordagem de forma semelhante:

Com as rápidas mudanças tecnológicas, as universidades ou institutos de pesquisa sozinhos podem não ser capazes de acomodar as necessidades de desenvolvimento de negócios para habilidades, conhecimento e inovação.... Os locais de maior sucesso da alta ciência são hoje aqueles que assumem uma forma múltipla, em vez de uma ligação entre empresas e uma única universidade.

A ênfase em uma estratégia de sistema de classe mundial visa capturar os benefícios de diversas abordagens de ensino, aprendizagem, pesquisa e engajamento comunitário, e valorizar e recompensar a excelência em o amplo espectro do ensino-pesquisa-inovação. Em contraste com os rankings globais existentes que reforçam um modelo de universidade de classe mundial como o principal motor da economia, novos rankings baseados em sistemas procuram medir a capacidade do ecossistema.

Dois sistemas de classificação diferentes foram recentemente desenvolvidos para medir a capacidade do sistema como um todo. Embora eles contenham as alertas sobre a qualidade prescritas para outros rankings, seu valor deriva da tentativa de apresentar uma compreensão mais holística do desempenho. Seus resultados revertem algumas das interpretações simplistas que emergem dos rankings globais com relação a quais países fazem melhor; em outras palavras, quando o desempenho do ensino superior

é correlacionado com o tamanho da população ou PIB (Beerkens) ou com os indicadores do "sistema", a ordem nacional muda (ver Tabela 2).

QS SAFE – Rankings da Força do Sistema Nacional		Ranking do Sistema Universitário do Conselho de Lisboa	
País	Ranking	País	Ranking
Estados Unidos	1	Austrália	1
Reino Unido	2	Reino Unido	2
Austrália	3	Dinamarca	3
Alemanha	4	Finlândia	4
Canadá	5	Estados Unidos	5
Japão	6	Suécia	6
França	7	Irlanda	7
Holanda	8	Portugal	8
Coreia do Sul	9	Itália	9
Suécia	10	França	10
Suíça	11	Polônia	11
China	15	Hungria	12
Irlanda	17	Holanda	13
Finlândia	18	Suíça	14
Áustria	20	Alemanha	15
África do Sul	30	Austrália	16
Turquia	40	Espanha	17

1. O QS *SAFE* (*System, Access, Flagship, Economics*) visa "utilizar os resultados das classificações, em conjunto com outros indicadores, não para avaliar a força relativa das instituições individuais, mas da força do sistema de ensino superior dos países como um todo". Ele faz comparações entre 40 países usando quatro indicadores igualmente ponderados.
 - Sistema: Desempenho de todas as IES desse país classificadas em 500 ou mais, dividido pela posição média dessas instituições;
 - Acesso: Número total de estudantes de FTE nas 500 melhores universidades dividido por um indicador do tamanho da população;
 - *Flagship*: Importância de uma universidade de referência para o sistema, como pontuação normalizada baseada no desempenho global da universidade líder do país em questão.
 - Econômica: Ênfase fiscal relativa que o governo coloca no ensino superior, e impacto ou eficácia desse investimento relativo.
2. *University Systems Ranking. Citizens and Society in the Age of Knowledge* desenvolvido pelo Conselho de Lisboa (2008) procura medir "a eficácia e adequação dos sistemas de ensino superior europeus, dados os desafios muito reais da crescente competição

global e do aumento dos níveis internacionais de educação". Compara 17 países utilizando 6 indicadores:

- Inclusão: Número de graduados como uma porcentagem da população elegível;
- Acesso: Nível de aptidão de habilidades necessárias para se graduar;
- Eficácia: Valor da educação superior para o mercado de trabalho, medido pelo salário que os graduados podem esperar;
- Atratividade: Capacidade de atrair estudantes internacionais como uma porcentagem de estudantes estrangeiros de 10 países principais e não somente vizinhos;
- Faixa etária: Capacidade de aprender ao longo da vida, como indicado pela porcentagem de estudantes de 30-39 anos matriculados;
- Capacidade de resposta: Capacidade de reformar e mudar o sistema conforme a implementação das medidas da Declaração de Bolonha.

Com base nas ideias apresentadas acima, é possível identificar algumas características básicas de um sistema de classe mundial (adaptado de SHEIL, 2008).

- Cada universidade identifica/constrói seus pontos fortes de pesquisa e/ou ensino com reputação e foco distintos;
- Opera dentro do mercado global e é internacional em muitas atividades, por exemplo, vínculos de pesquisa, intercâmbio de estudantes e funcionários, por meio de visitantes de renome internacional;
- Proporciona alta qualidade e ambiente de apoio à pesquisa/educação para funcionários e estudantes;
- Compara sistematicamente todo o sistema: universidades e departamentos ao redor do mundo;
- Reconhecido por ter liderança mundial nas estratégias e políticas nacionais de ensino superior;
- Reputação pelo apoio fornecido por meio de doações, contratos de pesquisa e consultorias, e cursos de curta duração;
- Causa grande impacto e benefício econômico, social, cultural e ambiental.
- Pequenas nações (menos ricas) enfrentam dificuldades particulares buscando construir uma educação de classe mundial universidades, sem sacrificar outros objetivos políticos;
- A educação superior é a chave para o crescimento social e econômico sustentável. Mas, apesar do forte crescimento nos últimos anos, o desempenho e o nível de investimento da Irlanda continuam comparativamente baixos;

- Uma "estratégia global do país" deve se concentrar em permitir que mais IES alcancem alguma forma de liderança global única;
- Ao agrupar estrategicamente a excelência, o objetivo é maximizar a capacidade além da capacidade individual.

Também é possível começar a desenvolver alguns indicadores (adaptado de SHEIL, 2008):

- Uma base financeira sólida: Despesa interna bruta em pesquisa e desenvolvimento em % do PIB;
- Pesquisa internacional medida pelos rankings mundiais, sejam estes de universidades ou de campo de conhecimento;
- Impacto social e econômico usando indicadores de avaliação pelos pares e pelo usuário final para medir como a pesquisa e os pesquisadores são reconhecidos e suas ideias são disseminadas por toda a comunidade;
- Pesquisadores em destaque e líderes mundiais - definidos de acordo com os principais indicadores 1%;
- Indicadores de qualidade para acesso e equidade, experiências de aprendizagem e resultados, e envolvimento da comunidade;
- Comercialização da propriedade intelectual gerada pela pesquisa;
- Reputação internacional pelas taxas de participação e pelo desempenho educacional;
- Empregabilidade dos graduados;
- Oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para os cidadãos;
- Atratividade medida da mobilidade dos pesquisadores, % de estudantes pós-graduados internacionais, tanto em ensino quanto em pesquisa;
- Fontes de renda diversificadas, por exemplo, governo, setor privado, renda de pesquisa, taxas de estudantes estrangeiros, doações.

Esta abordagem diz que o sucesso não é simplesmente o resultado de uma única universidade de classe mundial, mas sim da presença combinada de diferentes instituições e organizações; de acordo com Porter (2002), a vantagem competitiva das regiões resulta, entre outras coisas, de uma visão compartilhada que ajuda a obter amplo apoio, forte liderança, colaboração entre instituições e uma organização abrangente que garante coerência e coordenação. Neste modelo, é a força coletiva do sistema ou cluster que impulsiona o crescimento regional.

Estudo de caso

A Creative Dublin Alliance: Um Novo Modelo de Colaboração da Tríplice Hélice

Em 2008, a *Creative Dublin Alliance* foi formada com a colaboração de quatro autoridades locais da região de Dublin, quatro IES, agências estatais, empresas e o setor sem fins lucrativos, liderado pelo Conselho Municipal de Dublin (DCC), Irlanda. Seu objetivo é identificar e implementar soluções para os desafios que Dublin enfrenta como uma Região da Cidade Internacionalmente competitiva. Seus princípios-chave são:

- Uma liderança comprometida com uma visão unificada e uma massa crítica de influência;
- Uma visão clara de seus pontos fortes e do futuro potencial da cidade;
- Um excelente setor de 3º e 4º nível internacionalmente competitivo;
- Uma região da cidade que apoia a inovação e o empreendimento por meio da educação, dos negócios e da liderança cívica;
- Uma forte e acessível rede de informação, comunicação e transporte;
- Uma sociedade aberta, baseada no mérito, tolerante e inclusiva, que promove o bem-estar;
- A entrega de projetos de apoio dentro dos objetivos acordados.

O reconhecimento de que os benefícios mútuos derivam de um modelo multidimensional, colaborativo e distributivo para a solução de problemas. O modelo organizacional é representado pelo seguinte diagrama (ver Figura 2), que compartilha algumas características com o modelo clássico de tríplice hélice, mas vai além da transferência de tecnologia para criar um novo tipo de organização que atravessa fronteiras para resolver desafios cívicos.

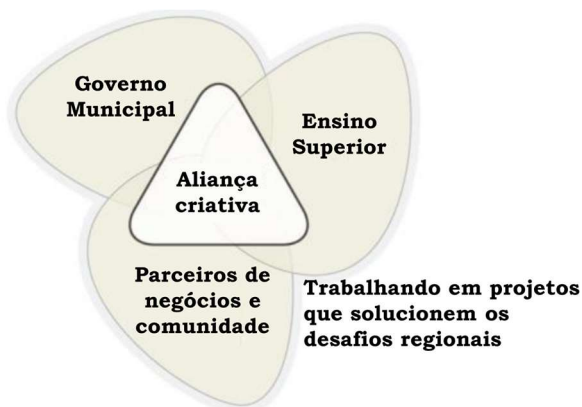


Figura 4. Repensando a Tríplice Hélice

Vários projetos fundamentais foram selecionados:

- Inovação Dublin: Eventos públicos mostrando a inovação e a criatividade em Dublin;

- Plano de Ação Econômica para a Região da Cidade de Dublin, que inclui indicadores da cidade a serem comparados
- O desempenho de Dublin a nível internacional, priorizando as ações acordadas no plano;
- Identidade Pública: Construir um modelo de cidadania compartilhada que faria com que os dublinenses se apaixonassem por contribuir com sua cidade por meio de fóruns de discussão, eventos, presença na web e por meio de iniciativas de projetos;
- Branding Dublin: Desenvolver uma estratégia de branding para Dublin como uma cidade competitiva e criativa internacionalmente, a fim de atrair investimentos e talentos;
- Mapeamento de redes: Identificar as alianças e vínculos formais e informais entre agências e setores intersetoriais que existem entre os principais atores em Dublin, a fim de identificar redes de conhecimento existentes e potenciais e fluxos de informação e benefícios que se acumulam, bem como fraquezas ou lacunas na participação ou nas redes;
- UniverCidades: Um alinhamento dos programas de ensino e pesquisa das universidades com os desafios de gestão e planejamento para o futuro da Cidade;
- *Institute for the Twentyfirst Century* será um Instituto de pós-graduação focado na inovação em design e colaboração interprofissional para identificar soluções para os desafios que a cidade enfrenta.

Conclusão

A principal lição que emerge da literatura sobre cidades globais é que o ensino superior é importante, e vice-versa, as cidades são "ambientes formativos para as universidades" (Wiewel; Perry, 2008, p. 5). O maior efeito da globalização no ensino superior tem sido transformá-lo de uma instituição local para uma de importância geopolítica, e como resultado, nações ao redor do mundo estão investindo enormes recursos. A economia política em transformação do ensino superior aumentou a importância da internacionalização - antes vista principalmente como intercâmbio cultural - para o movimento transfronteiriço de conhecimento, envolvimento em redes globais de pesquisa e atração de talentos e capital. Tem havido uma atenção renovada na valorização da diversidade e da coesão do sistema de ensino superior como um todo. O movimento do conhecimento simples para o complexo espelha a percepção crescente de que os principais "grandes desafios" da humanidade não estão limitados por fronteiras ou disciplina.

Eles exigem soluções interdisciplinares e colaborativas e sistemas de inovação interligados. Assim, as fronteiras históricas entre IES profissionalizantes e clássicas estão sendo substituídas pela diferenciação por missão, por exemplo, cívica, tecnológica, clássica ou especializada. O binômio entre a pesquisa básica e a pesquisa aplicada está sendo substituído por uma distinção entre aplicada e quase aplicada (Bolton; Lucas, 2008, p. 9), e a

intensidade da pesquisa é menos significativa como indicador da posição de uma IES do que sua excelência dentro de sua pesquisa ou especialização de campo. Isto requer um novo pensamento sobre a diferenciação da missão entre as IES, e como elas podem trabalhar melhor em conjunto para maximizar sua capacidade além da capacidade individual.

O sucesso depende da vontade dos parceiros da tríplice hélice de trabalharem juntos para identificar, traçar um mapa e resolver problemas. As práticas e processos de organização, gestão e governança são fundamentais para a construção de verdadeiros canais de comunicação entre os vários grupos, incluindo a comunidade em geral. Isto requer pessoas que possam pensar fora da caixa e cuja contribuição para criar, aplicar e compartilhar conhecimentos não se enquadre no tipo de métrica promulgada pelos rankings globais. Para ter sucesso, é necessário identificar indicadores que meçam, avaliem e recompensem a amplitude da atividade de ensino superior, a fim de incentivar a academia e outros profissionais, amenizar a confiança do investidor e informar o público.

Cinco questões-chave se destacam:

1. Qual é a contribuição de cada IES para a capacidade geral da região da cidade?
2. Que indicadores podem ajudar a garantir que esta diversidade de IES e a atividade da Educação Superior, em todo o triângulo do conhecimento, seja medida, reconhecida, recompensada e incentivada?
3. Como as regiões das cidades podem maximizar os benefícios de seu portfólio ou agrupamento de IES como parte de sua marca, e ajudar a atrair talento e investimento?
4. Qual é a melhor maneira, ou estrutura organizacional, de estimular os clusters de IES para melhor interagir com cada uma delas, com o governo municipal e regional, com as empresas e com a sociedade civil?
5. É melhor concentrar recursos em um pequeno número de universidades de ponta ou apoiar a excelência onde quer que ela ocorra? Quais são os indicadores e referências adequados para medir a excelência e o sucesso?

Referências

ADAMS, J.; SMITH, D. **Research and regions**: An overview of the distribution of research in UK regions, regional research capacity and links between strategic research partners, Higher Education Policy Institute, Oxford, 2004. Disponível em: <https://www.hepi.ac.uk/wp-content/uploads/2014/02/9-Research-and-Regions-Report.pdf>. Acesso em: 7 Jun. 2009.

ALTBACH, P. G. The Dilemmas of Ranking. **International Higher Education**, n. 42, 10 Jan. 2006. DOI: <https://doi.org/10.6017/ihe.2006.42.7878>.

BARLOW, T. **The State of Research in Australian Universities**, Advisory Services report. 2007.

BEUGELSDIJK, S.. **Does proximity matter for knowledge spillovers in the Netherlands?**, CentER Discussion Paper; Vol. 2001-47. 2001. Disponível em: <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/539337/47.pdf>. Acesso em: 7 Jun. 2009.

BIRNBAUM, R. No World-Class University Left Behind. **International Higher Education**, n. 47, 9 Mar. 2007. DOI: <https://doi.org/10.6017/ihe.2007.47.7964>.

BOLTON, G.; COLIN, L. **What are universities for?** League of European Research Universities, 2008. Disponível em: <https://www.leru.org/files/What-are-Universities-for-Full-paper.pdf>. Acesso em: 12 Out. 2009.

BRENNER, N., KEIL R. 'Global City Theory in Retrospect and Prospect', 2006. In: BRENNER, Neil, KEIL Roger (eds.), **The Global Cities Reader**, Routledge, London and New York. 2006.

BRINKLEY, I. **The Knowledge Economy: How Knowledge is Reshaping the Economic Life of Nations**. The Work Foundation, London, p. 17-18. 2008. Disponível em: http://www.workfoundation.com/assets/docs/publications/41_KE_life_of_nations.pdf. Acesso em: 3 Jan. 2009.

CALERO-MEDINA C., LÓPEZ-ILLESCAS C., VISSER M. S., MOED, H. F.. Important factors in the interpretation of bibliometric rankings of world universities. **Research Evaluation**, v. 17, n. 1, p. 71-81, 2008. DOI: [10.3152/095820208X280907](https://doi.org/10.3152/095820208X280907).

CAMPBELL, D. **Melbourne: Australia's Knowledge Capital**, Presentation to Dublin Creative Alliance on behalf of the Office of Knowledge Capital, Australia. Mar. 2009.

CHEESE, P.; THOMAS, R. J.; CRAIG, E. **The Talent Powered Organization: Strategies for Globalization, Talent Management and High Performance**. Kogan Page. 276p., 2008.

DUBLIN CITY COUNCIL. **Economic Development Action Plan for the Dublin City Region**. p. 2, 2009. Disponível em: <http://www.fingalcoco.ie/Files/Council/Economic%20Development%20ActionPlan.pdf>

[n%20Plan%20for%20the%20Dublin%20City%20Region%20July%202009.pdf](#). Acesso em: 11 Out. 2009.

EUROPEAN COMMISSION. **Working together for growth and jobs: A new Start for the Lisbon Strategy.** Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen to the Spring European Council., COM, 24 final, 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:en:PDF>. Acesso em: 26 Jul 2009.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. **Universities and Global Knowledge Economy.** A Triple Helix of University-Industry-Government, Continuum, London and New York. 2001.

FINFACTS IRELAND. 'Global competition for foreign investment continuing to drive down corporate tax rates', 2007. Disponível em: http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1010661.shtml. Acesso Em: 11 Out. 2009.

FLORIDA, R. **The rise of the creative class:** and how it's transforming work, leisure, community and everyday life, Basic Books, New York. 2002.

FRIEDMAN, J. 'Where we stand: a decade of world city research', in: KNOX, Paul L.; TAYLOR, Peter J. (eds.), **World Cities in a World-System**, Cambridge University Press, United Kingdom, p. 21-47, 1995.

GALLAGHER, M. 'Australia's research universities and their position in the world', Address to the Financial Review Higher Education Conference, Sydney. Mar. 2009. Disponível em: http://www.go8.edu.au/storage/go8statements/2009/AFR_HE_Conference_2009.pdf. Acesso em: 11 Out. 2009.

GIBBONS, M.; LIMOGES, C.; NOWOTNY, H.; SCHWARTZMAN, S.; SCOTT, P.; TROW, M. **The new production of knowledge:** the dynamics of science and research in contemporary societies, Sage, London. 1994.

GILLIARD, J. **Radio Interview AM (ABC).** 20 Fev. 2008. Disponível em: http://www.deewr.gov.au/Ministers/Gillard/Media/Transcripts/Pages/Article_081017_151131.aspx. Acesso em: 11 Out. 2008.

HALL, P. 'The Metropolitan Explosion', in: BRENNER, Neil; KEIL, Roger (eds.), **The Global Cities Reader**, Routledge, London and New York, p. 23-24. 2006.

HAZELKORN, E. 'Rankings and the Battle for World Class Excellence: Institutional Strategies and Policy Choices', **Higher Education Management and Policy**, OECD, p. 55-76, 2009.

HAZELKORN, E. '**Pros and Cons of Research Assessment: Lessons from Rankings**', World Social Science Report, UNESCO, Paris, forthcoming. 2009b.

HUTTON, W. "**Building Successful Cities in the Knowledge Economy: The role of 'Soft Policy' Instruments**", 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/22/40077480.pdf>. Acesso em: 8 Jan. 2009.

KEHM, B. 'Germany: The Quest for World-Class Universities', **International Higher Education**, n. 57, Fall. 2009. Disponível em: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number57/p18_Kehm.htm. Acesso em: 11 Out. 2009.

KLIKNAITE, S. How proximity matters in Industry–University knowledge transfer, **International Journal of Technology Transfer and Commercialisation**, v. 8, n. 2/3, p. 246-269, 2009.

LAMBERT, R. **Review of business-university collaboration**. Final report, HM Treasury: London, 2003. <http://www.lambertreview.org.uk>.

LISBON COUNCIL. University Systems Ranking. Citizens and Society in the Age of Knowledge. 2008. Disponível em: <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/38-university-systems-ranking-citizens-and-society-in-the-age-of-knowledge.html>. Acesso em: 12 out. 2009.

LUNDEVALL, B.-Å. (ed.). **National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning**. London, Pinter Publishers. 1992.

MELBOURNE. Vice-Chancellors' Forum. **Melbourne Australia's Knowledge Capital**. 2007. Disponível em: http://www.melbourne.vic.gov.au/rsrc/Publications/KnowledgeCapital/3030-Uni_study_screen.pdf. Acesso em: 11 Out. 2009.

MOODIE, G. **Correspondence with author**. 2009

NELSON, R. R.. **National Innovation Systems. A Comparative Analysis**, Oxford University Press, New York and Oxford. 1993

NOWOTNY, H.; SCOTT, P.; GIBBONS, M. **Rethinking science: knowledge in an age of uncertainty**, Polity, Cambridge. 2001.

O'MARA, M. P. **Cities of Knowledge**. Cold War Science and the Search for the Next Silicon Valley. Princeton University Press, New Jersey. 2005.

OECD. **Competitive Cities in the Global Economy**, Paris. 2006

OECD. **Education at a Glance**, Paris. 2007a

OECD. **Competitive Regional Clusters**. National Policy Approaches. Paris. 2007b.

OECD. **Higher Education and Regions. Globally Competitive, Locally Engaged**. Paris. 2007c.

PORTER, M. **The Competitive Advantage of Regions**, Presentation at The Indiana Leadership Summit. 2003.

http://www.isc.hbs.edu/pdf/Indiana_Leadership_Summit_2003.05.13.pdf

SADLAK, J.; NIAN, C. L. 'Introduction to the Topic: Expectations and Realities of World-Class University Status and Ranking Practices', in: SADLAK, J.; NIAN, C. L. (eds), **The World-Class University and Ranking: Aiming Beyond Status**, UNESCO-CEPES and Shanghai Jiao Tong University: Cluj University Press, p. 17-24. 2007.

SANTIAGO, P. et al. Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. OECD, Paris. 2008. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/18/41303688.pdf>. Acesso em: 11 Out. 2009.

SASSEN, S. **The Global City**, 2nd edition, Princeton University Press, New Jersey. 2001.

SASSEN, S. 'Locating Cities on Global Circuits', in: BRENNER N.; KEIL, R. (eds.), **The Global Cities Reader**, Routledge, London and New York, p. 89-95, 2006.

SHEIL, T. **Moving beyond university rankings: developing world class university systems**, Presentation to 3rd International Symposium on University Rankings, University of Leiden, February, 2009.

THE ECONOMIST. 'The Battle for Brainpower – A survey of Talent.' Out. 2006. Disponível em: http://nl.hudson.com/documents/be-articles-THE%20ECONOMIST_the-battle-forbrainpower_mtim_1006.pdf. Acesso em: 11 Out. 2009.

THE IRISH TIMES. **University Rankings**, Editorial. 9 Out. 2009.

USHER, A.; SAVINO, M.. **A World of Difference: A Global Survey of University League Tables**, Educational Policy Institute, Canadian Education Report Series. 2006.

USHER, A. **'Can our schools become world-class'**, The Globe and Mail. 30 Out. 2006. Disponível em:

<http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20061030.URCworldclassp28/BNStory/univreport06/home>. Acesso em: 11 Out. 2009.

WIEWEL, W.; PERRY D. C. 'The University, the City, and land: Context and Introduction', in: WIEWEL, W.; PERRY D. C. (eds.), **Global Universities and urban Development. Case Studies and Analysis**. Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, p. 3-24, 2008.

WILSON, E. O. (ed.) **Biodiversity**, National Academy Press, Washington, D.C. 1998.

YOUNG, I. 'Building Australian Higher Education Research', Paper to the 6th Annual Higher Education Summit, Sydney. Abr. 2008. Disponível em: http://www.swin.edu.au/chance/Building_Australian_Higher_Education_Research.pdf. Acesso em: 11 Out. 2009.

WEBOGRAPHY

ARWU – Academic Ranking of World Universities, **Shanghai Jiao Tong University**, 2009. Disponível em: <http://www.arwu.org/rank/2007/ranking2007.htm>. Acesso em: 22 Jul 2009.

BEERKENS BLOG. **Higher Education, Science and Innovation from a Global Perspective**. 2009. <http://blog.beerkens.info/index.php/tags/topic/ranking/>

ROSEN, W. G. **Wikipedia**. Disponível em: <http://www.pustakalaya.org/wiki/wp/b/Biodiversity.htm>. Acesso em: 12 Out. 2009.

CREATIVE DUBLIN ALLIANCE, 2009. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/19382921/Introduction-to-the-Creative-Dublin-Alliance>. Acesso em: 12 Out. 2009.

CWTS – Leiden World Ranking, **Center for Science and Technology Studies**, University of Leiden, 2009. Disponível em: <http://www.cwts.nl/ranking/LeidenRankingWebsite.html>. Acesso em: 22 Jul. 2009.

EU - **Design And Testing The Feasibility Of A Multidimensional Global University Ranking**. 2009. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/programmes/calls/3608/index_en.html. Acesso em: 22 Jul. 2009.

INNOVATION DUBLIN, 2009. Disponível em: <http://www.innovationdublin.ie>. Acesso em: 12 Out: 2009

PERFORMANCE RANKING OF SCIENTIFIC PAPERS FOR WORLD UNIVERSITIES, **Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan**, 2009. Disponível em: <http://ranking.heeact.edu.tw/enus/2008/page/Background>. Acesso em: 22 Jul. 2009.

RANKING WEB OF WORLD UNIVERSITIES, 2009. Disponível em: <http://www.webometrics.info/>, http://www.heeact.edu.tw/ranking/e_country.htm. Acesso em: 11 Out. 2009.

THE QS SAFE. **System, Access, Flagship, Economics**. 2009. Disponível em: http://www.topuniversities.com.dev.quaqs.com/worlduniversityrankings/results/2008/safe_system_strength/; <http://www.topuniversities.com.dev.quaqs.com/worlduniversityrankings/methodology/safe/>. Acesso em: 12 Out. 2009.

TIMES QS World Universities, 2009. Disponível em: <http://www.topuniversities.com/worlduniversityrankings/%20methodology/simple%20overview/>. Acesso em: 12 Ago. 2009.

WORLD'S BEST COLLEGES AND UNIVERSITIES, **US News and World Report**, 2009. Disponível em: <http://www.usnews.com/articles/education/worlds-best-colleges/2009/06/18/worlds-best-collegesnatural-sciences-universities.html>. Acesso em: 11 Out. 2009.

CAPÍTULO 4

Governança Educacional e Benchmarking: performatividade, indicadores e as chamadas “boas práticas” em tempos de plataformas digitais¹⁵

Mário Luiz Neves de Azevedo

Introdução

Este capítulo tem por objetivo tratar a respeito da estratégia de benchmarking e seu uso como instrumento de avaliação e regulação em educação. Benchmarking, em definição preliminar, tem sido considerado um método de comparação de desempenho e qualidade fundado em indicadores e nas chamadas “boas-práticas”¹⁶. A avaliação baseada em benchmarking, via de regra, é geradora de rankings e classificações e vem se tornando um instrumento de meta-regulação, influenciando as relações no Campo da Educação e a formatação de políticas públicas educacionais, a exemplo no Brasil do novo Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024.

Metodologicamente, tendo por fontes documentação e literatura disponíveis sobre a história recente e as políticas públicas de educação, a análise fundamenta-se na Teoria Crítica, em especial, a partir de Roger Dale, Susan Robertson, Stephen Ball e Pierre Bourdieu; assim como, em referenciais da Historiografia, como Reinhart Koselleck e Pierre Rosanvallon, basicamente em escritos relacionados à História do Tempo Presente, à História dos Conceitos e à História Política, procurando, mais detidamente, definir o conceito de benchmarking que, com a disseminação da Nova Gestão Pública” (NGP), originalmente em inglês *New Public Management* (NPM), em variados setores e níveis de Estado, tem se tornado o pivô em sistemas de avaliação, na regulação de políticas e na governança ou, mais recentemente, na governança algorítmica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019; Robertson, 2018). A compreensão do conceito de benchmarking é necessária para a análise e o entendimento do persistente reformismo baseado no neoliberalismo em variadas nações do Globo (Robertson, 2012b; Crouch, 2011), especialmente com políticas públicas referenciadas na NGP. Com efeito, sobre o processo de formação dessas políticas, Nosella e Azevedo (2012, p. 29) observam que “as

¹⁵ Este texto é uma versão reduzida e atualizada de trabalho apresentado no XXIV Seminário Nacional Rede Universitas/BR (Azevedo, 2016).

¹⁶ O estrangeirismo “*benchmarking*”, que está praticamente incorporado à língua portuguesa, receberá a devida definição no decorrer do artigo. Para fins didáticos, vale conferir a definição de “benchmarking” \bentʃmɑ:kɪŋ\ constante no Dicionário Houaiss: “substantivo masculino (c1976 – ano de aparecimento no vernáculo). 1 relação de coisas entre si; referência; exemplo ‘no ensino fundamental aceitamos o3 b. dos países desenvolvidos’. 2 (mkt) processo de comparação por meio do qual uma empresa examina sistematicamente como outra(s) trabalha(m), a fim de aprimorar a sua própria operação e produtos. Etimologia: ing. benchmarking (c1842) 'marca que serve de ponto de referência para a avaliação de outras mensurações', p.ext. acp. de MKT; comp. de bench (a.s.XII) 'banco comprido para duas ou mais pessoas'; p.ext. 'nas minas a céu aberto, socalco que se forma a cada nível' + marking 'ação de marcar” (Houaiss, 13 mar. 2015).

políticas públicas são produtos das relações de Estado, porém, ao mesmo tempo, são esteios para o bloco histórico no poder, alimentando a supremacia, o domínio, a direção e a hegemonia exercida por atores, grupos e classes sociais sobre o Estado”.

A governança algorítmica, tendo por referência técnicas de benchmarking, produz e serve-se de indicadores, classificações e das chamadas “boas práticas” e torna-se mais efetiva em seus propósitos pela ampliação do uso de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) e das plataformas digitais, que, no caso da educação, já vinham sendo demandadas crescentemente pelo ensino a distância (EaD), mas que, desde março de 2020, tornaram-se essenciais para propiciar o ensino remoto em razão de medidas sanitárias de isolamento social, necessárias para conter contágios do vírus COVID-19, causador da pandemia.

A propósito, a pandemia acelerou tendências e reforçou políticas em favor da Educação a Distância (EaD) e da educação remota. O Brasil, de acordo com o Censo do INEP, tinha 8.603.824 estudantes matriculados em 2019, deste total, 2.450.264, pouco mais de ¼ ou 28,4%, frequentavam a modalidade EaD, em grande parte em instituições privadas, ou seja, 2.292.607 alunos/as, representando 93,5% das matrículas na modalidade EaD. Fazendo eco à contínua pauta reformista do Estado brasileiro, que vem perpassando sucessivos governos federais, desde a promulgação, em 1988, da Constituição da República, o MEC, a portaria nº 2.117, publicado em 06 de dezembro de 2019, autorizou que até 40% da carga horária possa ser oferecida por meio digital (ensino remoto ou EaD) em cursos presenciais. O Art. 2º da referida portaria prescreve que “as IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso” (BRASIL, 06 dez 2019). Nesta mesma tendência de ampliação da oferta digital de ensino, a Agência Brasil reporta que o ministro da educação Milton Ribeiro anunciou, em audiência pública no Senado Federal, em 16 de setembro de 2021, com bases em estudos do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por meio do PROUNI Digital¹⁷, que o “Ministério da Educação (MEC) planeja criar uma universidade federal digital” (Rodrigues, 2021).

Tabela 1 – Estudantes de ES nas modalidades EaD e Presencial no Brasil - 2019

Instituições	Ensino a Distância (EaD)	Ensino Presencial
Federal	81.189	1.254.065
Estadual	74.451	582.134
Municipal	2.017	86.290
Privadas	2.292.607	4.231.071
Total	2.450.264	6.153.560

¹⁷ Sobre o PROUNI Digital e o anúncio da Universidade Federal Digital pode ser acessado em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-09/mec-estuda-criacao-da-privada-universidade-federal-digital-do-pais>>. O relatório da CGEE “Reuni Digital: Plano de Expansão da EAD nas IES públicas federais” pode ser encontrado no Drive: https://drive.google.com/file/d/1_G5ef7kiBDz4NzhM9QAAtvFRWtQUI1PUC/view.

Fonte: Censo da Superior 2019 (INEP).

Não é inútil lembrar que o neoliberalismo é um substrato ideológico que abonam reformas que incrementam o individualismo, a mercadorização e a promoção da performatividade e que são incentivadas e legitimadas por diversas Organizações Internacionais, tais como Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Ball, 2014, Azevedo, 2021). A propósito, de acordo com Dale, “o desenvolvimento da forma política do neoliberalismo, geralmente chamada de Nova Gestão Pública, que tem como uma das suas características-chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar contra o Estado, mas através dele” (2010, p. 1.104). Por isto, a racionalidade política da Nova Gestão Pública precisa ser compreendida com método (por intermédio de teorias críticas), pois, como registra Rosanvallon, “o objeto da história conceitual do político é a compreensão da formação e da evolução das racionalidades políticas” (1995, p. 16).

Ainda em relação ao método, deve-se esclarecer, consoante Koselleck (1992), que epistemologicamente não é qualquer palavra que pode ser tratada como um conceito, alcançando padrão, sentido e conteúdo para ser considerada como um objeto da História política ou da História dos conceitos políticos. Isto é, segundo Koselleck (1992, p. 135) “cada palavra remete-nos a um sentido, que por sua vez indica um conteúdo. No entanto, nem todos os sentidos atribuídos às palavras eu consideraria relevantes do ponto de vista da escrita de uma história dos conceitos”.

Deste modo, Koselleck defende a ideia de que o conceito é um fenômeno linguístico potencializado como fator e indicador¹⁸, ou seja, “todo conceito é não apenas efetivo enquanto fenômeno linguístico; ele é também imediatamente indicativo de algo que se situa para além da língua” (1992, p. 136). Gramsci, ao tratar nos anos 1930 sobre a escola unitária, no **Caderno 12**¹⁹, auxilia a compreender a historicidade das palavras e dos conceitos. De

¹⁸ Na tradução do artigo para a língua portuguesa lê-se “Fato (Faktor) e Indicador (Indikator)”, creio que a interpretação de faktor seja realmente fator e não fato. Conferindo a interpretação em outras fontes a respeito do pensamento de Koselleck, encontra-se o que corresponderia em português como fator ou factor. Por exemplo, “Esto se ve en la compleja relación entre conceptos y realidad, si la historia de los conceptos muestra una tensión con la historia social, esto surge en tanto un concepto es factor e indicador de la realidad” [sem grifos no original] (Biset, 2010, p. 132). Em comentário em inglês de coletânea a respeito do pensamento de Koselleck, igualmente aparecem *factor* e *indicator*: “With this collection of 25 brilliantly written studies, Koselleck has bequeathed us a major project. He tells the story of our modern world by means of the histories of the concepts of ‘state’, ‘revolution’, ‘Enlightenment’, ‘emancipation’, ‘education’ and ‘utopia’. In each instance he points up the dual status of the concepts, as indicators of and factors in historical processes” (Foreign Rights Extraído de <http://www.suhrkamp.de/buecher/concepts-reinhart_koselleck_58463.html?d_view=english>. Acesso em 14 mar. 2015.)

¹⁹ O Caderno 12 compõe um conjunto de textos redigidos por Gramsci nos cárceres da Itália fascista. Segundo Soares “(...) o bloco sobre os intelectuais (...) é escrito em novembro de 1930 e retomado no Caderno 12, escrito de maio a junho de 1932” (2002, p. 5).

acordo com o pensador italiano, “a distinção e a identificação das palavras e dos conceitos, toda a lógica formal, com a contradição dos opostos e a análise dos distintos, com o movimento histórico do conjunto linguístico, que se modifica no tempo, que tem um devir e não é somente estaticidade” (2001, p. 47).

Desta forma, com apoio em Gramsci e Koselleck, pode-se afirmar que benchmarking, para além de ser uma palavra com sentido e conteúdo, é um conceito com importância política, pois é fator e indicador e pode ser compreendido, interpretado e utilizado por falantes em contextos geográficos situados fora daqueles da língua de origem, ou seja, linguística e politicamente, benchmarking, como uma típica ferramenta da sociedade métrica (Mau, 2019; Muller, 2019), tem sido utilizada para avaliação, gestão (privada e pública), regulação, convergência de políticas, identificação de “boas práticas” e aferição de performance ou desempenho. A propósito, benchmarking é compatível com os acelerados tempos digitais e pode ser combinado com o uso de plataformas digitais (Srnicsek, 2017; Robertson, 2018) para a vigilância (Zuboff, 2019) e a governança algorítmica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019; Robertson, 2018) – especialmente no campo da educação.

Benchmarking, como uma ferramenta de gestão, vem ganhando uma dimensão global e tornando-se uma estratégia de regulação de políticas nacionais, com vistas à coordenação, ao controle e à colaboração entre diferentes sistemas²⁰. Como exemplo, benchmarking tem sido um instrumento essencial de convergência de políticas educacionais para a formação do Espaço Europeu de Educação Superior (EEES), por intermédio do Processo de Bolonha²¹. Em síntese, benchmarking tem sido fator e indicador tanto para a comparabilidade de métricas de qualidade em educação como para a promoção de processos de regionalização, internacionalização, transnacionalização e globalização da educação. Benchmarking vem se tornando uma técnica de uso comum para avaliação de qualidade em educação, comparação transnacional de políticas educacionais (“boas práticas”) e aferição do cumprimento de recomendações de políticas nacionais ou transnacionais, no mesmo sentido em que analisa Dale (2004) sobre a existência de uma Agenda Global Estruturada para a Educação – AGEE.

²⁰ Esta questão será tratada mais detidamente à frente, porém vale a pena notar nesta introdução que no Brasil, a União, por intermédio de políticas de Estado, procura articular um Sistema Nacional de Educação. A Lei 13005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, reza o seguinte “Art. 8º os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (...). Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”

²¹ Sobre este assunto, inclusive Processo de Bolonha na Europa, ver mais adiante “Benchmarking e Educação Superior”.

A propósito, a estratégia de Benchmarking, mesmo tendo sido desenvolvida em linguagem analógica no mundo dos negócios no final dos anos 1970, continua atualizada e compatível com as hodiernas plataformas digitais e com os sofisticados algoritmos dos tempos de “capitalismo de vigilância” (ZUBOFF, 2019), “capitalismo de plataforma” (Srniczek, 2017; Robertson, 2018) e “sociedade métrica” (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019). Vale esclarecer, parafraseando Robertson (2018), que as plataformas digitais são infraestruturas virtuais que coletam e refinam dados dos usuários (cidadãos) e que conectam, por intermédio de infraestruturas digitais, demandantes e executores de serviços de toda natureza, a exemplo de Google, Uber, Amazon, Airbnb, MOOCs (Massive Open Online Courses ou Cursos Online Abertos e Massivos, como Coursera, edX, Udacity e FutureLearn), ResearchGate, Academia, Elsevier, Springer, Taylor and Frances, Sage, Canvas e Zoom.

Em suma, as plataformas digitais, além de serem intermediárias entre fornecedores e consumidores de bens de variadas naturezas, fazendo uso de sofisticados algoritmos e softwares, extraem (coletam), tratam (refinam) e, depois, vendem dados para empresas, instituições, organizações e grupos interessados na previsão de comportamento e ações dos mesmos usuários de seus serviços de agenciamento digital. Srniczek (2017, p. 40), autor de **Platform Capitalism**, metaforicamente, assevera, “[como o petróleo,] dados virtuais são um material a ser extraído, refinado e usados de várias maneiras. Quanto mais dados se tem, mais usos podemos fazer deles”²².

Benchmarking e Governança Educacional

Benchmark, em inglês, significa “medir a qualidade de uma coisa, comparando-a com outra coisa de um padrão aceito”²³. A expressão benchmarking tem suas origens nas atividades de topografia e de sapataria artesanal. Com relação à primeira (topografia), benchmarking é o nome da ação de calibragem do equipamento de medidas para a agrimensura; e, à segunda (sapataria artesanal), benchmarking é o próprio processo de reprodução manual das medidas dos pés do cliente em moldes com vistas à futura manufatura personalizada dos calçados²⁴ (Bruno; Didier, 2013). Em outras palavras, benchmarking refere-se à ação de conferência das marcas do teodolito, exigindo, neste caso, precisão ótica e domínio da trigonometria para a correta determinação analítica (em mapas e cartas topográficas) das medidas de área, perímetro, localização, orientação e variações no relevo. Benchmarking, originalmente, também é a ação de modelagem artesanal, relacionada ao ato de demarcação precisa das linhas e limites em moldes de

²² Esta e as demais traduções no presente texto são de responsabilidade do autor.

²³ “to measure the quality of something by comparing it with something else of an accepted standard” (Cambridge Dictionaries, 16 mar. 2015).

²⁴ Didier e Bruno anotam como nota de rodapé (4) sobre a prática dos sapateiros: “no século XIX [benchmarking] também teria sido usado por sapateiros para medir o pé de um cliente, colocando-o em uma bancada (*bench*) e marcando o seu comprimento (*mark*) para a fabricação de sapatos na pontuação [medida]” (Bruno; Didier, 2013, P. 9).

referência para a fabricação artesanal de calçados. Estes dois procedimentos profissionais de medidas demarcam a origem histórica da expressão *benchmarking*, isto é, a partir da ação dos topógrafos, que faziam uso da geometria e da matemática, e dos sapateiros, que desenhavam e moldavam meticulosamente as matrizes de seus produtos. Ambos buscavam com precisão os valores e medidas de referência para o desenvolvimento e a consecução de seus trabalhos.

Das medidas, marcas e práticas de topógrafos e sapateiros, a partir da ação de demarcar e desenhar padrões para o melhor acabamento de suas tarefas, *benchmarking* passa a ser, na História recente, uma ferramenta estratégica de gestores para comparação, controle, avaliação e regulação de atividades e negócios. Segundo Isabelle Bruno e Emmanuel Didier,

Esta palavra, comumente usada no mundo dos negócios, é resultado da substantivação do verbo inglês *to benchmark*, que significa avaliar por comparação por intermédio de um modelo, um padrão, uma norma externa. O *benchmark* é o ponto de referência. Etimologicamente, *bench* significa a marca esculpida na pedra pelo agrimensor para fixar seu equipamento de medida. No jargão topográfico, o *benchmarking* é para se referir a um ponto de referência ou ponto geodésico para fazer comparações de direção e altitude. Por analogia com a antiga prática que os gestores têm falado sobre *benchmarking* a respeito de suas atividades de análise competitiva e de avaliação comparativa de desempenho [itálicos no original] (2013, p. 9-10).

Processos de avaliação baseados em *benchmarking* têm suas origens na esfera privada dos Estados Unidos da América (EUA), sendo a empresa Xerox Corporation, em 1979, uma das primeiras a fazer uso da técnica de *benchmarking* com o sentido de estabelecer comparações com outras companhias, compreender sua organização administrativa (conhecer-se a si mesmo) e superar possíveis desvantagens competitivas (Schofield, 1998, Burquel E Vught, 2009; Solfa, 2012). Solfa (2012, p. 9), aliás, nota que, após a experiência da Xerox, outras empresas passaram a “implementar com êxito *benchmarking*, incluindo a Ford Motor Company, Alcoa, Millken, AT&T, IBM, Johnson & Johnson, Kodak, Motorola y Texas Instruments”.

Não só nos EUA, mas no mundo empresarial e da gestão pública como um todo, instrumentos de gestão baseados em *benchmarking* vêm gradativamente tornando-se populares. Em obra crítica a essa “técnica” de administração, Bruno e Didier percebem uma desconcertante exaltação do *benchmarking* em discurso proferido, em 2008, por Laurence Parisot, presidente, entre os anos 2005 e 2013, do Movimento das Empresas da França (MEDEF):

Benckmarker é a saúde. Eu amo a língua francesa e desejo que nossos acadêmicos um dia incluam em no nosso dicionário o vocábulo *benckmarker*. Claro, isto nos falta! *Benchmark* é comparar, é calibrar, é medir, ou, mais precisamente, são estas três ações ao mesmo tempo: *benchmark* é avaliar numa perspectiva competitiva

para melhorar. *Benchmarker* é dinâmico. É um grande incentivo para não ficar parado (Parisot Apud Bruno; Didier, 2013, p. 8).

Promovido por organizações internacionais e por quadros do mundo dos negócios e da esfera pública, benchmarking tem sido considerado, ressalte-se, um modo de aferir qualidade por intermédio de comparações, indicadores de performance e de referenciais de “boas práticas”²⁵. Algo que seria compatível com o que Lima (1997) denomina de “paradigma da educação contábil”, “trata-se de uma constelação de elementos diversos, tais como a privatização e a desregulação, o mercado educacional e as políticas de livre escolha, a avaliação institucional, o controle da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações educativas” (Lima, 1997, p. 43).

Neste sentido, o PISA, sigla em inglês para *Programme for International Student Assessment* ou, em português, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, promovido e desenvolvido pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), pode ser considerado uma construção exemplar do conceito de benchmarking para lidar com a oferta de um bem público, pois, historicamente, o PISA tem se convertido em indicador, fator, parâmetro global de desempenho de estudantes e regulador transnacional de políticas educacionais²⁶. Define Carvalho (2011, p. 11):

Lançado em finais dos anos noventa, o *Programme for International Student Assessment* (PISA) é um dispositivo de avaliação internacional comparada de performances dos escolares que se afirmou, ao longo da década passada, como um dos principais meios de acção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no sector educativo. O PISA e ‘os resultados do PISA’ vêm circulando e se instalando nos discursos sobre educação, seja animando debates, seja legitimando medidas políticas. De tal modo, o acrónimo sobressai já no vocabulário educacional contemporâneo.

No Brasil, desde os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), passando pelos mandatos de Luiz Ignácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016²⁷) e Michel Temer (2016-2018) e chegando ao Governo Bolsonaro (2019-2022), as métricas e avaliações por intermédio de testes de padronizados tornaram-se rotinas nas políticas implementadas pelo MEC (Ministério da Educação), a exemplo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – criado em 1990 e base de avaliações a cada dois anos desde 1995, do Exame Nacional de Cursos (Provão), criado em 1996, e substituído, em 2004, pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

²⁵ Fontes e documentos a respeito do benchmarking também mencionam “melhores práticas”.

²⁶ Como se apresentará mais à frente, o PISA e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), seu congênere brasileiro, têm sido ferramentas de comparação de performances dos estudantes brasileiros e, ao mesmo tempo, indicador e fator de convergência federal e colaboração para a “construção” de um Sistema Nacional de Educação, conforme é previsto no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

²⁷ Michel Temer (2016-2018) assumiu, em 12 de maio de 2016, as atribuições presidenciais a partir de impeachment de Dilma Rousseff.

(ENADE) e da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também conhecida como Prova Brasil.

Vale notar que dois desses indicadores, o SAEB e a Prova Brasil, formam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2007, como um instrumento de benchmarking, como um instrumento estatístico de regulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para supostamente medir a qualidade de ensino no Brasil, permitindo a comparação de escolas, redes e sistema de educação em escalas municipal, estadual e nacional ou mesmo em relação a outros países²⁸.

O trabalho docente, não é ocioso ressaltar, também tem sido objeto de avaliação e parametrização, não só nacional, mas também transnacional. Exemplo neste sentido pode ser notado nas atividades do Departamento de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial (BM) que lançou, em 2011, o programa **SABER – Teachers (System Assessment and Benchmarking for Education Results)**, que tem por metodologia de avaliação, conforme sugere a denominação, instrumentos referenciados em benchmarking. De acordo com o Banco Mundial, **SABER – Teachers** tem a finalidade de “coletar, sintetizar e disseminar abrangentes informações sobre políticas educacionais em variados países em todo o Mundo” (World Bank, 2011, p. 1). Robertson (2012a, p. 10) percebe que,

para investigar o problema da competência de professores, o Grupo Banco Mundial propôs o desenvolvimento de *SABER-Teacher*: um subprojeto sobre políticas de professores, incorporado dentro de um programa mais amplo chamado *System Assessment and Benchmarking for Education Results - SABER* – com finalidade de avaliar continuamente as políticas de educação de acordo com os parâmetros globais e as boas práticas, baseadas em evidências (World Bank, 2011). *SABER-Teacher*, o qual coleta dados sobre uma gama de ‘diferentes políticas docentes’ representa uma intervenção significativa para moldar a governança sobre os professores nos sistemas educacionais nacionais.

Vale notar que o Banco Mundial mudou o significado do acrônimo SABER, dispensando a expressão “benchmarking” e, em seu lugar, adotando o adjetivo “better” (para ressaltar as “melhores” práticas). Assim, desde 2013, SABER quer dizer “Systems Approach for Better Education Results”. De acordo com o documento publicado pelo Banco Mundial, em 2013, **The What,**

²⁸ De acordo com informações divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), “o *Programme for International Student Assessment (Pisa)* - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)” (INEP, 02 abr 2016). O IDEB, próprio de processos de avaliação baseados em benchmarking, é compatível com o *Programme for International Student Assessment (PISA)* da OCDE.

Why and How of Systems Approach for Better Education Results, SABER ampara-se em um formato de plataforma digital que recolhe e oferece dados para comparação (*comparative data*), produz indicadores e distribui informações sobre políticas, instituições e sistemas educacionais em nível global (World Bank, 2013). Na realidade, mesmo com a mudança de nome, o novo SABER, pelas características divulgadas pelo Banco, continua a ser um instrumento de benchmarking. Segundo o Banco, a plataforma SABER “fornece estruturas detalhadas de sistemas e benchmarking [de educação]” (World Bank, 2013, p. 9).

O recurso ao método de benchmarking para avaliações, gestão de sistemas, coordenações e convergências. Benchmarking é central no processo de harmonização e convergência dos sistemas de educação superior e nos movimentos de integração dos campos sociais acadêmicos no Mercosul e, especialmente, na Europa; respectivamente, por intermédio do Mercosul Educativo e do Processo de Bolonha²⁹. Ou seja, o processo de integração do conjunto das universidades dos países membros dos mencionados blocos, tem por pressuposto que sistemas de avaliação institucional, baseados em benchmarkings (indicadores e “boas práticas”) jogam papel essencial no processo de convergência na integração regional.

Vale ressaltar que a ação política de promoção da integração dos campos de educação superior³⁰, tomando por referência a teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1997; 2004), é um processo internacional de formação de um espaço estruturado de posições em que os atores sociais travam relações, alianças e lutas, tendo por objeto de disputa a reputação acadêmica, em escala regional, a exemplo do que ocorre na Europa com o Processo de Bolonha.

A este respeito, deve-se ressaltar, tomando por referência a teoria dos campos de Bourdieu (1997; 2004), que as disputas no campo da educação superior, em termos acadêmicos, visam a objetos intangíveis, como a reputação, o prestígio e o reconhecimento – acumuláveis como capital simbólico. Rosanvallon (2007, p. 31), por sua vez, nota que a reputação (este abstrato objeto de demanda) é um tipo de “instituição invisível” estruturante

²⁹ “O Processo de Bolonha, denominação em homenagem à primeira universidade criada na Europa (1088), é o conjunto dos eventos relativos ao projeto de integração da educação superior a partir de princípios aprovados por ministros de educação de 29 países europeus em reunião, na cidade de Bolonha, em 1999. Trata-se de um movimento de reforma dos sistemas de educação superior na Europa, cujos objetivos fundamentais encetam a atratividade, o incremento da mobilidade acadêmica, a competitividade, a europeização da educação superior. Para isso, busca-se a harmonização dos sistemas, de modo a equiparar os graus, diplomas, títulos universitários e currículos acadêmicos, e adoção de programas de formação que possam ser reconhecidos e aceitos pelas autoridades nacionais comprometidas na Formação do Espaço Europeu de Educação Superior. A reunião catalisadora do Processo de Bolonha ocorreu em Paris, em 1998, entre os Ministros da Educação da França, Alemanha, Itália e Reino Unido, originando a ‘Declaração de Sorbonne’, o primeiro documento do que será chamado posteriormente ‘Processo de Bolonha’”. (Azevedo, 2010).

³⁰ Neste texto, o campo da educação superior engloba os campos sociais acadêmico e científico, suas atividades e missões (ensino, extensão pesquisa - produção da ciência básica e aplicada e inovação).

da confiança³¹. Gabriel Peters (2012, p. 237), ademais, com base em categorias de Bourdieu, atenta que

(...) até mesmo os cenários ‘encantados’ que são palco de condutas correntemente caracterizadas como desinteressadas, tais como o mundo religioso, científico ou artístico, também são estruturados em torno de interesses específicos na consecução de formas não monetárias e dissimuladas de lucro, em particular aquelas associadas à acumulação de capital simbólico no interior de um campo determinado, capital que assume a forma de prestígio ou reputação coletiva (‘glória, honra, crédito, reputação, notoriedade’ [BOURDIEU, 2001c, p. 202]) capaz de autorizar o exercício legítimo da autoridade simbólica (sacerdotal, científica, artística etc.) naquela esfera.

As avaliações institucionais, em escalas nacional, regional e global, regularmente, figuram decisivamente em processos de credenciamento e acreditação (reconhecimento) de cursos e de instituições de educação (básico e superior). Assim como, as avaliações, invariavelmente, operam em favor da hierarquização das instituições de educacionais e dos sistemas de ensino, motivando a taxonomia e as classificações dos atores sociais nos campos sociais específicos (especialmente, no campo da educação superior). Porém, vale ressaltar que as avaliações tanto podem compor processos democráticos, formativos e participativos, de corte progressista, como podem responder a procedimentos referenciados em modelos competitivos e de medidas de performance, baseados em benchmarking, indicadores e testes de alto impacto (*high-stakes testing*³²), que, por serem inspirados em teorias liberalizantes e de estímulo à formação de mercados e, no campo burocrático (Estado), por estarem ancorados em princípios gerencialistas da Nova Gestão Pública³³, vêm a interferir no arranjo espacial do campo da educação, pois privilegia práticas produtivistas, mercadorizantes e não solidárias³⁴. Práticas estas que são características, explícitas ou tácitas, de formulações de políticas

³¹ Análises sobre a “sociedade de reputação” podem ser encontradas no livro ***The Reputation Society*** (Masun; Tovey, 2011) e no capítulo de Paul Morrissey (2012), intitulado “*Neo-Liberal Governance in Higher Education: The Quest for Enhanced Reputation*”.

³² A expressão “*high stake*” (“alto risco” ou “alto impacto”) tem origem em jogos de azar. “*Stake*” é o montante de dinheiro que se aposta (que é posto em risco). Assim, uma aposta de “alto risco” é aquela em que está se arriscando altos recursos - o futuro do jogador. De acordo com Dale Johnson e Bonie Johnson, “*High stakes testing is so named because the test outcomes are used to make important, often life altering decisions*” (10 set 2014).

³³ De acordo com Robertson e Verger, Hood (1991)*, cria “a expressão “nova gestão pública” (NGP) para se referir a um grupo de elementos que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público” (2012, p. 1.136). *Hood, C.A *public management for all seasons? Public Administration*, London, v. 69, p. 3-19, 1991.

³⁴ Freitas afirma que “a associação dos testes com a ideologia da responsabilização e da meritocracia coloca-os como uma ferramenta de punição ou recompensa e confunde sua função central de diagnóstico da aprendizagem do aluno e da ação do professor. Isso potencializa as imprecisões típicas de quaisquer testes, pois seus resultados são agora usados para interferir com a vida das pessoas – este é o sentido do termo “*high-stakes tests*” - testes de alto impacto – em contraposição a “*low stakes tests*” – testes de baixo impacto, de caráter diagnóstico e de monitoramento de tendências” (2011, p. 19)

competitivas, individualistas e possessivas que pressupõem, em seus processos de avaliação, o uso de benchmarking, de testes de alto impacto, indicadores, rankings e manuais de “boas práticas”.

Em termos históricos, as reformas de Estado promovidas a partir de referências teóricas que aproximam o Estado e o Mercado e que menosprezam valores solidários foram colocadas em relevo globalmente a partir dos anos 1980 e são conhecidas por serem identificadas com os pressupostos do chamado “neoliberalismo”, pois promovem a liberalização do mercado (*laissez faire - laissez passer*), enfraquecem a atuação direta do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e na universalização do bem-estar social, preferindo a iniciativa privada, a terceirização (Parcerias Público-Privadas - PPP), a implementação de políticas sociais focalizadas³⁵ e o fortalecimento de determinados aparatos burocráticos de controle social e político³⁶. Para que se compreendam essas reformas em economia-política na História recente, é necessário também recorrer a História conceitual do político, mesmo que isto, conforme adverte Rosanvallon (1995), possa parecer sem originalidade. Em suas próprias palavras:

a meta é fazer desta história conceitual um recurso de compreensão do presente. Idéia extremamente banal, poderíamos dizer: a história do passado sempre tem por interesse esclarecer o presente [...]. A História conceitual do político, em sua dimensão compreensiva, permite [...] suprimir a barreira que separa a história política da filosofia política [e da economia política]. Compreensão do passado e interrogação do presente de uma mesma empreitada intelectual. Ela oferece, aliás por si mesma, um terreno de reencontro ao ensaísmo e à erudição que são apresentados freqüentemente como antagônicos. A erudição é a condição indispensável da compreensão do trabalho

³⁵ Silvia Barco, em verbete publicado pelo GESTRADO (UFMG), define que as políticas focalizadas como um modelo de políticas sociais que se configura a partir da crise estrutural do capitalismo nos anos 1970, conceituado por diversos autores como uma crise de acumulação. “O Neoliberalismo identificou como uma das causas da crise a expansão do sistema de seguridade social, alegando que provocou uma inflação crescente. Para controlar o gasto social e resolver a crise fiscal do Estado causada pelo modelo de distribuição universal implementado pelo Estado de Bem-Estar, articula-se o Modelo de Focalização em matéria de Políticas Sociais, regulado por um Estado Mínimo no que diz respeito às suas funções sociais” (Barco, 2010).

³⁶ Loïc Wacquant tem designado essa combinação de “Estado-Centauro”, pois é guiado por uma cabeça liberal sobre um corpo autoritário. Em entrevista, ao responder a questão “existe uma ligação direta entre o desenvolvimento do neoliberalismo e a organização da sociedade penal?”, Wacquant afirma que “não é uma mera coincidência que a Grã-Bretanha exponha ao mesmo tempo o seu mercado de trabalho como o mais desregulado, o crescimento de sua população carcerária como a mais intensa dentre os grandes países da Europa (+50% em 5 anos) e a privatização do sistema penitenciário como a mais avançada. Em primeiro lugar, um Estado penal forte parece contraditório em relação ao enfraquecimento do Estado pregado pelo neoliberalismo; mas, na realidade, “liberalização” da economia e organização penal da sociedade pela precariedade estão lado a lado, uma reforçando a outra. Tanto é assim que, bem debaixo de nossos olhos, se inventa uma nova forma política, um Estado-centauro que eu chamo de “liberal-paternalista”: de um lado, ele é liberal numa tendência ascendente, porque pratica a doutrina do “laissez-faire” ao nível dos mecanismos geradores das desigualdades sociais; de outro lado, ele é paternalista e punitivo quando trata de gerar com aval as suas conseqüências, notadamente, nos bairros pobres açoitados pela des-regulação do mercado de trabalho e pelo recuo da proteção social” (1999).

que se opera na história (a soma das informações que precisamos mobilizar e das leituras que precisamos realizar é, com efeito, considerável para efetuar uma operação compreensiva) e o ensaísmo, como forma de intervenção na realidade, é o motor da interrogação que funda o desejo de conhecer e compreender (p. 18-19).

No que se refere ao campo da educação, as reformas de cunho liberalizantes têm estimulado, o avanço da participação da iniciativa privada, as parcerias público-privadas (PPP), o individualismo, representado na educação pela teoria do capital humano,³⁷ e a maior preocupação do Estado com a avaliação institucional e de desempenho dos estudantes em exames, culminando, inclusive, na preponderância de políticas de responsabilização dos professores em razão dos resultados de tais exames e testes de alto impacto aplicados a estudantes que, supostamente, mediriam a performance dos alunos (NEAVE, 1988; Afonso, 1999; Dias Sobrinho, 2012, Robertson, 2012a)³⁸. Além disso, parafraseando Dale (2010), não é ocioso ressaltar que a política administrativa do neoliberalismo, que costuma ser denominada de Nova Gestão Pública (NGP), apesar do discurso contrário ao Estado, existe devido e por intermédio do próprio Estado.

Ademais, o Estado, em tempos de neoliberalismo e globalização³⁹, tem confiado, cada vez mais, as atividades de avaliação a terceiros. Basicamente, agências, institutos e organizações (nacionais, regionais e internacionais), de

³⁷A persistência histórica da Teoria do Capital Humano como base teórica e conceitual de diversas políticas para a educação em variados países e regiões está aí para provar. A produção acadêmica a respeito começa a se acumular nos Estados Unidos desde a década de 60. No Brasil, a partir do início da década de 1970, muito se discutiu acerca da teoria do capital humano. O debate foi iniciado com as publicações de dois livros de Theodore W. Schultz: **O valor econômico da educação** e **O capital humano**: investimento em educação e pesquisa. Para a teoria do capital humano, maiores alocações de recursos para a educação causam reflexos positivos na economia, com aumento da produtividade, e, individualmente, o esforço do trabalhador em busca de escolarização e qualificação significa maiores ganhos salariais. Análise mais detida por ser encontrada em Azevedo (2019).

³⁸ Almerindo Afonso esclarece que, “a partir da década de 1980, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por governos neoconservadores e neoliberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado avaliador” (cf. Neave 1988, Henkel 1991b, O’Buachalla 1992, Hartley 1993). Para diferentes autores, essa expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado adotou um ethos competitivo, decalcado no que tem vindo a ser designado por neodarwinismo social, passando a admitir a lógica do mercado com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. No caso da educação, essa preocupação com o produto, mais do que com o processo, implica formas de avaliação específicas, como o retorno aos exames nacionais, à avaliação aferida ou a outras modalidades de avaliação externas” (Afonso, 1999, p. 157).

³⁹ Segundo Dias Sobrinho, “la actual globalización que vivimos extensiva e intensivamente desde las últimas décadas del siglo XX es un proceso histórico de múltiples dimensiones que mezcla en interacciones mutuas y relaciones de interdependencias la economía, la política, las convivencias personales, los sistemas de comunicación, la ciencia, la cultura, la educación, desde los micro-fenómenos de la vida privada hasta los fenómenos transnacionales y supranacionales. La marca esencial de nuestro tiempo es la globalización económica (2012, p. 602-603)..

natureza pública ou privada⁴⁰, tornam-se atores centrais no campo da avaliação, tendo por referência de qualidade a aferição da performance⁴¹ e métodos de benchmarking. De acordo com Dale (2010), o Estado não atua com ingenuidade no processo de globalização, ao contrário, é parte ativa, aliada a outros atores sociais, no movimento de cumprimento de uma agenda global do capital em modo de meta-regulação. Dale (2010, p. 1102) observa que

os próprios Estados (pelo menos os ocidentais), longe de serem vítimas mais ou menos indefesas da globalização, estão entre seus agentes mais fortes e são participantes condescendentes e conscientes ou parceiros na relação com os outros agentes da globalização (especialmente outros Estados, com os quais celebram acordos que a impulsionam).

Nesse sentido, em persistentes tempos de neoliberalismo e apesar de recorrentes fracassos de políticas nele referenciadas, variadas políticas públicas para a educação têm aceitado agendas de reformas de organizações internacionais, governos de Estados centrais e autoridades regionais europeias para a “des-” e “re-regulação” da educação (Robertson, 2012b, p. 287). Referenciada em Peck (2010, p. 6), Robertson (2012b) afirma que, projetos e programas neoliberais, inclusive os educacionais, tendem a fracassar em sua realização. Essas rodadas de intervenção neoliberal, de “des-” e “re-regulação”, de fluxos, refluxos e contracorrentes é que criam os mundos do neoliberalismo realmente existente” (2012b, p. 287)⁴².

Dale (2004) argumenta, a respeito da relação entre globalização e educação, que os processos de construção de políticas educativas, que antes eram majoritariamente motivados por questões nacionais, “estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (2004, p. 441)⁴³.

⁴⁰ A título de exemplo, em âmbito nacional, INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e INSAES - Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior ; em nível internacional, OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Banco Mundial/SABER - *System Assessment and Benchmarking for Education Results*, RIACES - Rede Ibero-americana para Acreditação da Qualidade da Educação Superior , INQAAHE - *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education*, ENQA - *European Association for Quality Assurance in Higher Education*

⁴¹ No Brasil, em nível de pós-graduação, a CAPES tem cumprido o papel de financiadora de programas e projetos e de agência de avaliação. Em nível de graduação, acaba de ser criado o INSAES (Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior).

⁴² Dada a especial expressão “des-” e “re-regulação” traduzida da língua inglesa “de- and re-regulation”, vale conferir a passagem original do artigo intitulado ***The Strange Non-Death of Neoliberal Privatisation in the World Bank’s Education Strategy 2020***: “(...) *These rounds of neo-liberal intervention, of de- and re-regulation, of flows, backflow and undercurrents, create the actually existing worlds of neo-liberalism*” (Robertson, 2011, p. 6)

⁴³ Esta questão é debatida por Roger Dale (2004) no artigo “Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”

Os sistemas de avaliação baseados em benchmarking, que necessitam cada vez da Inteligência Artificial (IA), algoritmos e plataformas digitais, privilegiando a formação de indicadores e tabelas de classificações (rankings), são próprios de uma época de “desconfiança organizada” (Rosanvallon, 2007). Para ilustrar, vale notar que a IA tem sido utilizada em variados campos, do esporte à política, do controle ambiental sobre o aumento das queimadas florestais na Amazônia à vigilância epidemiológica (ainda mais com a pandemia causada pelo COVID 19), da identificação de pessoas (reconhecimento facial) ao diagnóstico por imagens (com técnicas que incluem raios-x, tomografia computadorizada, ressonância magnética etc.), da busca pelo melhor preço às tendências comportamentais por intermédio de dados extraídos e refinados pelas plataformas na internet (Google, *Cambridge Analytica*, Amazon etc.). Isto é, da mesma forma que um computador (*Deep Blue*), executando um programa (*software*), pôde vencer, em 1996, o desafio esportivo contra o campeão mundial de xadrez, Garry Kasparov, a IA pode ser utilizada para classificação (Cadastro Positivo) de potenciais tomadores de empréstimos financeiros, como faz a empresa Serasa no Brasil.

Isto porque benchmarking é uma estratégia de administração que reduz a complexidade educacional a indicadores e a manual de “boas práticas”. Além disso, as agências e organizações promotoras de benchmarking, via de regra, não cultivam vínculos orgânicos com atores sociais e instituições historicamente comprometidos com reconhecidas bandeiras (democráticas e democratizantes) da educação pública unitária de igual qualidade a toda população. De tal sorte que se cria, na tentativa da legitimação de atos, regulação e controle do campo da educação pelo campo burocrático, condições para estratégias de benchmarking e governança algorítmica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019), desvalorizando alternativas mais amplas de autoavaliações e de avaliações formativas (Dias Sobrinho, 2012)

Avaliações e autoavaliações formativas no campo da educação responderiam, mais do que às regulações do campo burocrático e aos ditames do mundo dos negócios e dos mercados, sobretudo, às orgânicas demandas da sociedade civil, referenciadas nos valores humanos consagrados historicamente, nos princípios da democracia e na preservação, ou mesmo na criação, da unitariedade, coesão e integração sociais. Conforme Dias Sobrinho (2008, p. 622-623)

Os processos de avaliação e acreditação são importantíssimos, sobretudo em face dos crescentes fenômenos de mercantilização, diversificação, fragmentação, internacionalização e transnacionalização. Aos Estados cabe a irrecusável responsabilidade de assegurar que um bem público tenha qualidade para todos. Por isso, as instituições educativas têm responsabilidades e funções sociais que precisam ser avaliadas com base em critérios e procedimentos públicos. O controle e as medidas são também importantes para regular e organizar os sistemas educativos. Fazem parte das funções dos Estados. Porém, quando exageradamente controladoras e tecnicistas, como é a moda atual, e quando rompem a comunicação com a comunidade educativa, muito raramente atingem o conceito de pertinência e relevância social, isto é, a qualidade social.

Enfim, as avaliações formativas seriam processos críticos e autocríticos, com a “voz” ativa da comunidade, de apreciação democrática da efetividade do ensino-aprendizagem, inclusive dos conteúdos programáticos, com vistas à emancipação cultural, social e política. De acordo com Gramsci (2001, p. 44), no **Caderno 12**, deve-se evitar o imediatismo profissionalizante e a degenerescência da escola⁴⁴

pode-se dizer que, na escola, o nexa instrução-educação somente pode ser representado pelo trabalho vivo do professor, na medida em que o professor é consciente dos contrastes entre o tipo de sociedade e de cultura que ele representa e o tipo de sociedade e de cultura representado pelos alunos; e é também consciente de sua tarefa, que consiste em acelerar e disciplinar a formação da criança conforme o tipo superior em luta com o tipo inferior. Se o corpo docente é deficiente e o nexa instrução-educação é abandonado, visando a resolver a questão do ensino de acordo com esquemas abstratos nos quais se exalta a educatividade, a obra do professor se tornará ainda mais deficiente: ter-se-á uma escola retórica, sem seriedade, pois faltará a corpositude material do certo e o verdadeiro será verdadeiro só verbalmente, ou seja, de modo retórico.

Hirschman (1973) explica que os cidadãos, cada qual com sua dose de lealdade ao Estado, às instituições e às organizações, públicas ou privadas, em momentos de crise ou de maus-tratos, manifestam sua contrariedade pela “voz”, o exercício da política, ou pela “saída”, o abandono da demanda. A divisão em duas categorias contrastantes, “saída” e “voz”, corresponde à divisão essencial entre economia e política (1973, p. 25). Nas palavras de Hirschman (1973, p. 25-26),

saída pertence à primeira matéria [economia] e, voz, à segunda [política] (...). Voz é o oposto de saída. Seu conceito é muito mais ‘confuso’, porque pode ser graduado desde tímidos murmúrios até violentos protestos; implica na articulação de opiniões críticas pessoais em vez de ser um voto particular, ‘secreto’, no anonimato de um supermercado; e, finalmente, é direto e objetivo, ao invés de contornar a situação. Voz é ação política por excelência.

Os métodos de avaliação, em que a “voz” é arrestada, produzem resultados adequados à tradução para uma linguagem algorítmica, fortemente originada de modelos matemáticos, que se ajusta a programas comparativos e competitivos, próximos do mundo da economia e da mercadorização da

⁴⁴ Para Gramsci, “na escola atual, em função da crise profunda da tradição cultural e da concepção da vida e do homem, verifica-se um processo de progressiva degenerescência: as escolas de tipo profissional, isto é, preocupadas em satisfazer interesses práticos imediatos, predominam sobre a escola formativa, imediatamente desinteressada. O aspecto mais paradoxal reside em que este novo tipo de escola aparece e é louvado como democrático, quando, na realidade, não só é destinado a perpetuar as diferenças sociais, como ainda a cristalizá-las em formas chinesas” (Gramsci, 2001, p. 49).

educação, tornando-se facilitadores da “saída” porque, inerente a escolhas econômicas, tais classificações instigam à permuta e à troca de “fornecedores”.

Em suma, este tipo de avaliação, fundado na competição, é indutor da formação de mercados educacionais⁴⁵, pois incentiva a transformação de cidadãos em consumidores e clientes que, supostamente buscando o melhor, passam a regular suas escolhas a partir da comparação de resultados e da conferência de tabelas de classificação que, baseadas em benchmarking, são construídas por agências que medem na forma de indicadores e registram em manual de “boas práticas” a satisfação de clientes e o resultado métrico de avaliações, modelagens e estratégias condizentes com o comércio de serviços.

Neste sentido, a avaliação das instituições educacionais (na realidade de estudantes, docentes e técnicos), gradativamente, tem se referenciado em modelos de organizações e agências (nacionais e transnacionais) que são, majoritariamente, estranhas à eleição e ao controle (direto ou indireto) dos cidadãos, dos atores e grupos sociais organizados - a sociedade civil em si. Tais modelos de avaliação ganham cada vez mais o formato digital e produzem, com as ferramentas de benchmarking, indicadores, tábuas de classificação e manuais de “boas práticas”.

Em grande medida, retomando a metáfora de Bourdieu (1993) sobre a luta no interior do Estado entre a mão direita (núcleo duro) e a mão esquerda (atividades públicas e ações sociais) do Estado, atualmente, ainda mais complexo do que retratado por Bourdieu em **La Misère du Monde** (a situação em que a mão direita - a esfera econômica - não sabe ou não quer saber o que a mão esquerda faz - social, saúde, habitação, educação etc.), a mão direita de Estado empunha uma sorte de batuta, própria ou terceirizada, modelada como benchmarking, para, com a distância fria de algoritmos, manuais e tabelas, controlar, regular e limitar a potência e o que poderia empreender socialmente a mão esquerda do Estado, inclusive por intermédio de vozes na sociedade civil (Bourdieu, 1993; Hirschman, 1973).

De certa maneira, o método de administração e regulação baseado em benchmarking está incorporado ao estoque estratégico e de procedimentos da Nova Gestão Pública (NGP). Em tempos de sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019; Robertson, 2018), governança algorítmica e regulação distanciadas do debate público (amplo uso da voz), a NGP tem promovido a construção de pretensos consensos por intermédio da popularização e divulgação de resultados, representadas por tabelas de classificação, e de evidências, retratadas em manuais de “boas práticas”. Em lugar de a sociedade civil organizada posicionar-se como protagonista na cobrança de qualidade das ações de Estado, testemunha-se uma sorte de desconfiança organizada da mão direita do Estado em relação a sua mão esquerda, de maneira indiferente, à sociedade civil (portadora da voz). Assim, o potencial de voz da sociedade civil é inibido pela recuperação do potencial

⁴⁵ Sobre a transformação da educação e do conhecimento em mercadoria fictícia ver Azevedo, 2013; Polanyi, 1980; Jessop, 2007.

crítico e autocrítico na forma de indicadores e manuais de “boas práticas”, segundo o que regem as técnicas de benchmarking.

Esta tendência de avaliação e regulação por intermédio de benchmarking também se evidencia no campo brasileiro de educação, como meta e estratégia, por intermédio do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), aprovado na forma da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. A meta 7 (sete) do PNE (2014-2024) estabelece o compromisso de “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades” (BRASIL, 2014), que deve ser aferida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por intermédio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para isso, a estratégia 7.11 do PNE revela que é o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), (re)conhecido benchmarking da educação básica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o parâmetro internacional de qualidade da educação básica. A legislação nacional incorpora o indicador transnacional da OCDE como baliza de qualidade. Reza a estratégia 7.11 da Lei nº 13.005/2014: “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido” (Brasil, 2014).

Com esta estratégia, consignada no PNE (2014-2024), pretende-se que a qualidade da educação no Brasil avance, no decorrer dos anos de sua década de vigência, pela comparabilidade (competitividade) com outros países, por intermédio de indicadores, e pela adoção de manuais de “boas práticas” (casos de sucesso) propiciados e sistematizados pela OCDE (organização internacional promotora do PISA). Em essência, a estratégia 7.11 do PNE (2014-2024) significa a internalização na forma de Lei, aprovada pelo Congresso Nacional da República, do uso na educação básica no Brasil da estratégia de benchmarking, o PISA. Em poucas palavras, a Lei nº 13.005/2014 nacionaliza e legitima uma ferramenta de meta-regulação e de governança algorítmica da educação brasileira proveniente da OCDE.

Para a educação superior, o PNE 2014-2024 não faz menção explícita a um parâmetro internacional de avaliação, entretanto este PNE apresenta como primeira estratégia (13.1) de melhoria da qualidade da educação superior a intenção de “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)” e, como segunda estratégia (13.2), a de “ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)”. Ambas as estratégias se conformam com modelos de avaliação e regulação com características de benchmarking, especialmente, porque estas estratégias são capazes de produzir indicadores de comparabilidade e de cumprimento de manuais de “boas práticas”. Aliás, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), poderia cumprir este propósito,

caso tivesse sido criado conforme Projeto de Lei (PL 4372/2012) enviado à Câmara dos Deputados Federais⁴⁶.

A novidade para o campo da educação superior vem da OCDE, mesma organização internacional que criou e promove o PISA para a educação básica, com o lançamento do AHELO (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes*), uma proposta para a “Avaliação de Resultados de Aprendizagem da Educação Superior”, que surgiu durante a “Reunião em Atenas dos Ministros da Educação da OCDE, em 2006, em um momento de grande pressão para desenvolver melhores indicadores de desempenho no ensino superior” (OCDE, 2013, p. 3). Segundo Barreyro (2018, p. 16), o modelo de avaliação do AHELO é semelhante ao ENADE do Brasil. Em suas palavras,

os quatro componentes da proposta AHELO são similares aos do ENADE que aplica prova de habilidades gerais, prova de habilidades específicas, questionário aos estudantes e estudos de valor agregado como o Índice de Diferença de Desempenho (IDD). A proposta AHELO seria aplicada aos estudantes do último ano do curso, como foi o caso do Provão e é o caso do Enade.

A OCDE não esconde que o AHELO é um exemplo de avaliação por benchmarking. O texto redigido originalmente em inglês utiliza o verbo “benchmark” (ver nota de rodapé referente à citação a seguir). Assim, de acordo com o relatório da OCDE, publicado em 2012, sobre o AHELO,

o objetivo da AHELO é complementar as avaliações aplicadas pelas instituições, fornecendo uma avaliação direta dos resultados de aprendizagem dos alunos em nível global e permitindo que as instituições comparem (*benchmark*) o desempenho (*performance*) de seus alunos em relação aos colegas (pares) como parte de seus esforços de melhoria. Dado o escopo global da AHELO, é essencial que as medidas de resultados de aprendizagem sejam válidas em diversas culturas e idiomas, bem como em diferentes tipos de instituições de ensino superior (IESs) (OECD, 2012, p. 9).

Essencialmente, modelos de avaliação como o PISA e AHELO, mas também SABER Teachers (mencionado anteriormente), por serem ferramentas baseadas em benchmarking, ganham autonomia em relação aos mesmos Estados que os patrocinam nacionalmente. Pois, como lembra Roger Dale, a Nova Gestão Pública, que tem forte suporte das estatísticas, indicadores,

⁴⁶ O INSAES poderia aproveitar-se bem, quer-se dizer servir de exemplo, do que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por intermédio do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), exercita para avaliação e regulação para a pós-graduação brasileira, pois as áreas de conhecimento, ou melhor os cursos de pós-graduação *stricto sensu* organizados por área de conhecimento, parametrizam sua atuação a partir do constante nas “fichas de avaliação” aprovadas pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da CAPES, a partir de proposta da Coordenação de Área em diálogo com a própria área. As fichas de avaliação servem como uma espécie de Manual de Boas Práticas para a elaboração de relatório quadrienal, depositado em plataforma eletrônica (Plataforma Sucupira) em que cada um dos cursos *Stricto Sensu* procura, como se fosse uma autoavaliação, alcançar o melhor (re)conhecimento pelas comissões de avaliação compostas por pares.

algoritmos, plataformas e, sobretudo, benchmarking, pressupõe a partilha da governança, do controle e da regulação com entes não tradicionalmente orgânicos ao Estado (Dale, 2010). As técnicas de benchmarking permitem uma governança por intermédio de algoritmos e de plataformas compartilhadas por setores do Estado (o próprio Núcleo estratégico de Estado) com *stakeholders*, como empresas privadas (terceirizadas ou não pelo Estado via PPPs), Organizações Internacionais (Banco Mundial, OMC, OCDE, FMI, UNESCO etc.), Organizações Não governamentais (ONGs), *think tanks*, fundações, associações, organizações sociais, autoridades regionais, cidadãos etc. Este tipo de governança digital e programada, ainda mais em tempos de capitalismo de plataforma, vem sendo chamada de governança algorítmica [*algorithmic governance*] (Robertson, 2018, p. 5). O uso ampliado de benchmarking, plataformas e algoritmos em diversos setores do Estado propicia a governança à distância, extraterritorial e multiescalar, não mais exclusiva dos Estados-nações. Robertson 2012a, p. 22, com engenhosidade, estabelece uma metáfora com DRONES:

Semelhantes a esses aviões não tripulados (drones), classificações (rankings) e indicadores (benchmarks) são poderosos quando são capazes de se embrenhar nas fronteiras nacionais não apenas como coletores de dados, mas como agentes à distância. Como aviões não tripulados, essas tecnologias globais são capazes, ao longo do tempo, de coletar suficientemente os dados precisos de um terreno e de sua topografia e usar essas informações para preparar uma ação. Contudo, como qualquer sistema de posicionamento global (GPS) que dirige as ações dos aviões não-tripulados, não pode enxergar suficientemente os detalhes que fazem a diferença. Além disso, aqueles que estão por trás da tecnologia frequentemente estão muito afastados das consequências de suas atividades onde danos colaterais e desastres políticos são lembranças úteis da necessidade de cautelas políticas.

Os rankings internacionais de classificação Instituições de Educação Superior, como *Times Higher Education World University Ranking* (da revista inglesa *Times Higher Education* - THE) ou *Academic Ranking of World Universities*, feito pela Universidade Xangai Jiao Tong (também designada pela forma inglesa *Shanghai Jiao Tong University*), também influenciam a governança da educação superior. Aliás, a assunção destes tipos de rankings como indicador de performatividade e de reputação pelo campo da educação superior brasileira seria, ao mesmo tempo, ideológica e inócua, com tão poucas IES nacionais figurando nestes mencionados placares de qualidade (rankings). Do conjunto de 2.448 IES, em que estão matriculados 8.290.911 estudantes de educação superior, de acordo com o Censo da Educação Superior 2017 (INEP, 2018), quais e em que posição estão classificadas as IES brasileiras? Para responder, já que não houve grandes mudanças nos últimos anos sobre a classificação das IES nacionais nestas mencionadas tabelas de classificação, o ranking de Xangai (ARWU, 15 ago. 2014) ressalta que “o Brasil tem seis universidades [USP, UFMG, UFRJ, UNICAMP, UNESP, UFRGS – três IES estaduais e três federais] entre as 500 melhores do mundo (...). A USP

(Universidade de São Paulo) é a primeira instituição brasileira que aparece no ranking, na faixa entre as 100^a e 150^a posições.

Já no ranking promovido pela revista THE, entre 800 IES classificadas, aparecem 17 universidades brasileiras, sendo a USP a primeira a aparecer na tabela, situada no bloco que congrega da 201^a. a 250^a (THE, 2016). Deve-se observar, como ilustração, que o ranking THE ordena a qualidade das instituições universitárias por um indicador composto de performance institucional de medida de excelência acadêmica mundial de acordo com cinco quesitos, subdivididos em 13 indicadores de desempenho. O quadro 1 propicia uma síntese da estruturação ponderada do indicador de classificação do ranking THE:

Tabela 2: Composição do indicador de classificação *THE-World University Rankings*

Quesitos/Critérios	Peso
1. Ensino (Ambiente de Aprendizagem: Reputação Acadêmica, Doutores Titulados, Alunos/Técnicos, Orçamento, Doutores/Bacharelados)	30,0%
2. Pesquisa (Reputação em pesquisa, Investimento em pesquisa e Publicações)	30,0%
3. Influência da Pesquisa (citações)	30,0%
4. Perspectiva Internacional (Colaboração Internacional, proporção de estudantes estrangeiros e proporção de professores estrangeiros)	7,5%
5. Inovação (Captação de Recursos da Indústria)	2,5%
Total	100,0%

Fonte: THE. **About THE's rankings.** Extraído de <https://www.timeshighereducation.com/>

Retornando à questão da qualidade da educação superior nacional, vale notar literalmente o que está consignado no PNE 2014-2024. Como política de Estado, a meta 13 é um compromisso para a elevação da qualidade da educação superior. Para isso, a lei federal que aprovou o referido estabelece estratégias tais como:

13.1) aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação; (...)

13.6) substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;

A este respeito, em pertinente crítica às mudanças promovidas a partir de 2008 no SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) do MEC (Ministério da Educação)⁴⁷, Dias Sobrinho (2008) entende que houve um

⁴⁷ De acordo com informações públicas do MEC, “o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes.

enfraquecimento das bases do SINAES, justamente em seus aspectos formativos, e que esta política de avaliação institucional vem se reduzindo à formação de indicadores da educação superior do Brasil. Nas palavras de Dias Sobrinho (2008, p. 820):

desde sua raiz e seu cerne, [o SINAES] valorizou alguns princípios e compromissos amplamente afirmados pela comunidade acadêmica nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial de Avaliação, autora da proposta, e confirmados na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 (...). As recentes ações do INEP interrompem a construção desse processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático. A primeira iniciativa consistiu no desmonte da equipe que, com a experiência já demonstrada em mais de 15 anos de estudos e práticas no campo da avaliação da educação superior e com permanente apoio da comunidade universitária, vinha implantando o sistema de avaliação. Desmontada essa equipe, o SINAES, ainda em processo de consolidar-se como cultura, pouco a pouco foi perdendo sua riqueza teórica e sua potencialidade ético-política e foi se reduzindo a ÍNDICES (não se trata de sigla para Índices Nacionais do Desempenho de Instituições e Cursos de Educação Superior).

As regressivas inovações do SINAES, conforme apontado por Dias Sobrinho (2008), e as estratégias do PNE 2024-2024 não demonstram, em essência, perspectivas de melhoria da qualidade e de metodologias formativas de avaliação do ensino superior; ao contrário, induzem o estabelecimento e a consolidação de instrumentos de avaliação institucional baseados em benchmarking e em princípios da performatividade. Assim, também no campo da educação superior, apresenta-se a tendência de maior uso desse tipo de regulação e de apreciação da qualidade por intermédio de benchmarking, declarando-se, inclusive em lei federal, a intenção de averiguar o mérito, estabelecer comparações e ressaltar as “boas práticas” com vistas a melhorar performances individuais, dos estudantes e docentes, e dos sistemas de educação (básica e superior)⁴⁸.

O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O Sinaes reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições. Os processos avaliativos do Sinaes são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)” (MEC, 11 set 2014).

⁴⁸ Sobre benchmarking e responsabilização docente, Susan Robertson desenvolve instigante artigo intitulado “‘Situando’ os professores nas agendas globais de governança”, em que ressalta: “para investigar o problema da competência de professores, o Grupo do Banco Mundial propôs o desenvolvimento de SABER-Teacher: um subprojeto sobre políticas de professores, incorporado dentro de um programa mais amplo chamado System Assessment and Benchmarking for Education Results - SABER – com finalidade de avaliar continuamente as políticas de educação de acordo com os parâmetros globais e as boas práticas, baseadas em evidências (...).Do mesmo modo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Benchmarking e performatividade

No campo da educação superior, a avaliação por intermédio de benchmarking tem sido estimulada por variadas agências e organizações que atuam em escala nacional ou global. Para ilustrar, Allan Schofield (1998, p. 14)⁴⁹, em capítulo que compõe dossiê publicado, em 1998, pela UNESCO, a respeito de benchmarking na Educação Superior, afirma que

é geralmente aceito que o benchmarking é um meio de fazer comparações de desempenho, geralmente com vista ao estabelecimento de "bons" - ou, mais ambiciosamente, de "melhores" - métodos de prática, e como tal ele também é usado para diagnosticar problemas de desempenho e identificar pontos fortes. Como uma publicação de indicadores de desempenho, benchmarking não necessariamente fornece soluções para problemas - é uma ajuda para o julgamento, em vez de um substituto para ele.

Nesse sentido, tendo por referência a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu (2004; 1997), em que a educação superior é considerada um campo de forças e de lutas que, segundo seus resultados, transformam as próprias correlações de forças no campo social, procura-se, na altura do presente texto, aprofundar o entendimento do papel do benchmarking no campo da educação superior – para além de um suposto papel de promotor da qualidade – como catalisador da competição entre atores sociais do campo acadêmico (inclusive as próprias universidades) e como ferramenta para a convergência regional (e global⁵⁰) dos campos nacionais de educação superior, a exemplo do que vem ocorrendo na Europa, por intermédio do Processo de Bolonha, e nos países que compõem o Mercosul, via Mercosul Educativo (Azevedo, 2008)⁵¹.

Econômico (OCDE), começou a focar especificamente as políticas que diretamente atingem aos professores. A partir do Relatório de 2005, *Teachers Matter*, a OCDE iniciou um grande projeto de estatística *Teaching and Learning International Survey* (TALIS). Após publicar os primeiros dados em 2009, a OCDE está expandindo e detalhando seus instrumentos com um relatório previsto para 2014.” (2012, p. 10).

⁴⁹ Allan Schofield, líder do *The Higher Education Consultancy Group*, coordenou a edição do dossiê “*Benchmarking in Higher Education*”. Marco Antonio Dias, diretor da Divisão de Educação Superior da UNESCO, no prefácio da coletânea, afirma que “*The present report focuses on the concept and practice of benchmarking which has emerged as a popular strategy to enhance the quality and effectiveness of institutional management*” (Foreword, 1998).

⁵⁰ Sobre World class universities, consultar: Altbach and Balán. ***Transforming Research Universities in Asia and Latin America – World Class Worldwide***. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2007.

⁵¹ O Mercosul é formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O Setor Educativo do Mercosul (SEM), criado em 13 de dezembro de 1991 por intermédio do Protocolo de Intenções assinado pelos Ministros de Educação dos países do Mercosul, tem a finalidade de ser uma instância estratégica para o movimento efetivo de integração dos campos educacionais dos países integrantes do Mercosul. Até o momento, o SEM aprovou seis planos estratégico para a educação no Mercosul. O primeiro plano foi aprovado em Ouro Preto, em 1991, com vigência até 1997. O segundo plano, nesse caso trienal, entrou em vigor em 1998. O terceiro plano, com validade para o período de 2001 a 2005, constituiu, de certo modo, um marco regulatório para o Mercosul Educativo. O quarto plano cobre o período de 2006 a 2010.

A tendência de uso do benchmarking para a avaliação da qualidade educativa e institucional é compatível com a cultura de competição e performatividade e implica em desapeço pela avaliação formativa e também pela autoavaliação para o autoconhecimento. Como lembra Ball, esse processo de transformação, em favor da comparabilidade do desempenho e classificação por resultados, é fundado em teorias econômicas que vinculam organização e desempenho e promovem “um sistema de recompensas e sanções baseado na competição e na performatividade⁵²” (Ball, 2004, p. 1107). Portanto, a ideia de qualidade na educação tem tomado por referenciais valores inspirados na concorrência e no mundo dos negócios. Assevera Dias Sobrinho (2012, p. 610),

La primacía del económico ha producido un importante cambio semántico en el concepto de calidad de la educación superior. En base a una racionalidad y a una metodología apropiada de la industria, la calidad está predominantemente asociada a indicadores de desarrollo económico, tasas de crecimiento, números de productos, rendimientos estudiantiles, capacidad de captación de recursos, sustentabilidad financiera etc. La calidad está, de esta manera, identificada a los resultados de una aplicación de los indicadores establecidos por aseguradores de la calidad.

Dessa forma, pode-se notar que os diversos tipos de classificações e medições, em especial o benchmarking, ganham especial relevância com as reformas baseadas na Nova Gestão Pública, pois esta, como fruto do chamado neoliberalismo e referenciada na teoria do capital humano, objetiva a flexibilização das relações laborais e tem por metas, explícitas ou tácitas, a regulação e o controle por intermédio da performatividade, da responsabilização individual, da precariedade, da vigilância e da intensificação do trabalho. Segundo Ball (2001, p. 110),

No seio do funcionamento da performatividade, a organização do poder de acordo com formas definidas de tempo-espço (sistema de produção fabris ou de escritório) é menos importante. O que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um espetáculo. O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o “surgimento” do desempenho, da performance - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e

O quinto Plano do Setor Educacional teve vigência de 2011 a 2015. O derradeiro documento aprovado pelo SEM é o Plano de ação 2016-2020.

⁵² “A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controlo, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de ‘qualidade’ ou ainda ‘momentos’ de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação. O problema de quem controla esse âmbito é crucial” (Ball, 2002, p. 4).

indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados.

Deve-se ressaltar que processos de avaliação fundados em benchmarking, que são aplicados ao(s) campo(s) da educação superior, compreendem variadas responsabilidades: a) do Estado (o campo burocrático⁵³), cumprindo o papel de meta-regulador, inclusive por intermédio da avaliação; b) de atores sociais do próprio campo da educação superior, que seriam, potencialmente, defensores da autonomia universitária; e c) de atores de outros campos sociais, “interessados” pelo que oferece o campo da educação superior, em especial, a ciência, a inovação e a formação acadêmica, e, por isso, são inclinados a promover a heteronomia universitária. O que significa dizer que, via de regra, variados modelos de avaliação da educação superior, especialmente aqueles baseados em benchmarking, criam interconexões (no limite, contraditórias) entre atores sociais estabelecidos em campos sociais diversos, que podem ser interpretadas, simbolicamente, como uma interseção espacial entre o campo da educação superior, o campo burocrático – Estado(s) e Autoridades Regionais – e outros campos sociais continentes de interesses relacionados às atividades acadêmicas e científicas (cultural, ambiental, econômico, artístico, jurídico, esportivo etc.).

Essa norma de ação é válida para os campos sociais em variadas escalas (local, nacional, regional e global), isto pois, mesmo que integrados em um espaço mais amplo, como por exemplo na União Europeia⁵⁴ ou no Mercosul⁵⁵,

⁵³ Em sua complexidade de relações sociais, Bourdieu considera o Estado como “campo burocrático” (1996). Infere Bourdieu (1996, p. 97), modificando a fórmula de Max Weber, “eu diria que o Estado é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre um conjunto da população correspondente”.

⁵⁴ A atualmente denominada União Europeia (EU) inicia-se efetivamente com um tratado econômico, assinado em Paris, em 1951, com vistas à formação da “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” (CECA) entre Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Dois outros tratados foram assinados em Roma, em 1957, pelos seis países anteriormente citados, criando a “Comunidade Europeia de Energia Atômica” (CEE) e a “Comunidade Econômica Europeia” (CEE). Ambos passam a vigorar a partir de 1958. Esses acordos vão permitir a formação de um mercado comum europeu, ou seja, a livre circulação de mercadorias, bens, serviços e trabalho, significando, entre outras consequências, a ampla mobilidade de pessoas nos territórios dos países signatários do Acordo de Shengen, iniciado em 1985. A assinatura, por doze países, do Tratado de Maastricht, em 1992, que vigora desde 1993, inaugura uma nova etapa para a integração da Europa. A partir desse diploma comunitário, o bloco europeu passou a se chamar de “União Europeia” (UE), contando atualmente (2021) com 27 países.

⁵⁵ O Mercosul é anunciado como um projeto integração em 1985, com a reunião de representantes dos governos de Raúl Alfonsín (Argentina) e de José Sarney (Brasil), gerando o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, tendo por objetivo a formação no prazo de 10 anos de uma União Aduaneira e a coordenação de políticas comuns no campo fiscal, cambial, monetário, agrícola e industrial. O Tratado de Assunção, de 1991, acordado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, amplia essas intenções, encetando a liberalização do comércio regional como um Mercado Comum do Sul. Em 1994, esses mesmos quatro países decidem os termos da estrutura institucional do Mercosul com a forma de uma personalidade jurídica internacional, gerando o Protocolo de Ouro Preto que, balizando o livre comércio e a união aduaneira, passa a adotar uma Tarifa Externa Comum (TEC) para os

os campos sociais continuam sendo campos de forças em que os atores sociais lutam para conservar ou transformar as relações de forças (Bourdieu, 1989). A posição dos atores sociais nos campos é determinada pela posse de capital específico que cada qual possui e suas respectivas condutas são balizadas pelo *habitus*⁵⁶ incorporado ao longo da vida. Entretanto, deve-se ressaltar que as decisões dos atores sociais implicados no campo correspondente não são motorizadas por simples cálculo racional, pois, nas palavras do próprio Bourdieu (1989, p. 386-387),

o número de práticas fenomenalmente muito diferentes organizam-se objetivamente, sem ter sido explicitamente concebidas e postas com relação a este fim, de tal modo que essas práticas contribuem para a reprodução do capital possuído. Isto porque essas ações têm por princípio o *habitus*, que tende a reproduzir as condições de sua própria produção, gerando, nos domínios mais diferentes da prática, as estratégias objetivamente coerentes e as características sistemáticas de um modo de reprodução.

Dessa forma, o comportamento dos atores sociais é afetado pela posição de cada um na estrutura do campo social correspondente e pelas disposições adquiridas socialmente. O poder, isto é, o *quantum* de força relativa de cada ator social, corresponde à posse de capitais material e simbólico específicos (reconhecidos pelos pares) e de capital político aceito institucionalmente no campo social de atuação⁵⁷ (Bourdieu, 2004).

Entretanto, com a adoção de técnicas de benchmarking na administração universitária, as (dis)posições dos atores sociais acadêmicos tendem a ser reguladas por métricas. Portanto, as avaliações institucionais referenciadas em benchmarking prescindem de práticas formativas e para o autoconhecimento e assumem, manifestamente, a produção de classificações

quatro Estados Partes do Mercosul. O Mercosul, atualmente, é constituído por cinco Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). A Bolívia (1997), Chile (1996), Colômbia (2004), Equador (2004) e Peru (2003) são países associados ao Mercosul,

⁵⁶ Conceito de *Habitus* de acordo com Bourdieu: “sistemas de posições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, quer dizer, enquanto princípio de geração e de estruturação de práticas e de representações que podem ser objetivamente ‘reguladas’ e ‘regulares’, sem que, por isso, sejam o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu objetivo sem supor a visada consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-las e, por serem tudo isso, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação combinada de um maestro” (Bourdieu Apud Miceli, 1987: XL).

⁵⁷ De acordo com Bourdieu, “os campos [sociais] são o lugar de duas formas de poder que correspondem a duas espécies de capital científico: de um lado, um poder que se pode chamar temporal (ou político), poder institucional e institucionalizado que está ligado à ocupação de posições importantes nas instituições científicas, direções de laboratórios ou departamentos, pertencimento a comissões, comitês de avaliação etc., e ao poder sobre os meios de produção (contratos, créditos, postos etc.) e de reprodução (poder de nomear e de fazer carreiras) que ela assegura. De outro, um poder específico, ‘prestígio’ pessoal que é mais ou menos independente do precedente, segundo os campos e as instituições, e que repousa quase exclusivamente sobre o reconhecimento, pouco ou mal objetivado e institucionalizado, do conjunto de pares ou da fração mais consagrada dentre eles (por exemplo, com os ‘colégios invisíveis’ de eruditos unidos por relações de estima mútua) (Bourdieu, 2004, p. 35).

(rankings e *ratings*) por critérios de performance. Ao aceitar acriticamente esta suposta inovação administrativa, compatível com a Nova Gestão Pública na era digital, para além das lutas internas, o campo da educação superior, tacitamente, firma anuência com as injunções externas de outros campos, a exemplo do campo econômico e do campo do poder ou campo burocrático – denominações de Bourdieu (2014) para Estado, assentindo com a governança algorítmica. O campo universitário, ao não refratar a intervenção de outros campos por intermédio de algoritmos e outros artifícios de vigilância digital, dilapida sua autonomia ao não refratar ingerências, pois conforme Bourdieu (2004, p. 22), “uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é sua capacidade de refratar (...)”. Em suma, as estratégias de benchmarking disseminadas no campo da educação superior, parecendo uma forma neutra de administração por indicadores e “boas práticas”, criam um suposto consenso que, essencialmente, é uma furtiva heteronomia universitária justificada por sofisticadas e ilustradas planilhas⁵⁸. De acordo com Bourdieu (2004, p. 22), “quanto mais autônomo for um campo, maior será seu poder de refração e mais as imposições externas serão transfiguradas, a ponto, frequentemente, de se tornarem perfeitamente irreconhecíveis”

Neste sentido, com o uso de técnicas de benchmarking, adaptadas e catalisadas pelo amplo uso de plataformas digitais (inclusive aquelas hospedadas em portais públicos)⁵⁹, reguladores estatais, *think tanks* (nacionais e estrangeiros) e organizações de representação empresarial ganham ainda maior legitimidade para o exercício da governança algorítmica, regulação, avaliação, controle, coleta e refinamento de dados e, por conseguinte, exercício da violência simbólica, implicando em desdobramentos de perda de autonomia do campo da educação superior.

A combinação de estratégias de benchmarking e estruturas digitais de extração e tratamento (processamento) de dados dos atores sociais do campo acadêmico permite uma sofisticada governança algorítmica que, dilapidando a histórica conquista da autonomia universitária pelo campo acadêmico, implica em uma tendência, cada vez mais acelerada, de “heteronomia digital universitária”. Isto é, para além das formas usuais de constrangimentos, nomeadamente cortes de financiamento público (autonomia financeira), da mão direita do Estado, a violência simbólica gerada pela governança algorítmica, por intermédio de ferramentas de benchmarking e plataformas digitais, é representada por medidas de performatividade e indicadores de desempenho, impressos em tabelas de classificações (*rankings* e *ratings*), e pela adoção de manuais de “boas práticas” que, vale ressaltar, são compilações de recomendações de práticas para se alcançar resultados superiores, primeiramente, em relação aos concorrentes institucionais

⁵⁸ Como uma Instituição de Educação Superior poderá preservar a autonomia universitária sob governança algorítmica? Aquiescer com o benchmarking é abrir as portas para uma sorte de furtiva heteronomia universitária que, invariavelmente, culmina em coerção simbólica por intermédio de indicadores e recomendações de “boas práticas”.

⁵⁹ Sobre a relação entre o campo da educação superior no Brasil, as plataformas digitais e a possível formação de um mercado de bens simbólicos, pode ser encontrado em Azevedo e Barlete, 2019 (ver Referências)

(comparabilidade/avaliação/competição institucionais) e, segundo, em referência aos valores medidos e registrados na mesma coorte interna (comparabilidade/avaliação/autoavaliação internas), tendo esta última [comparação/avaliação] a finalidade de se fazer, por intermédio da concorrência, da competição e do confronto entre os atores sociais internos da instituição, mais e melhor com menos. Lima, Azevedo e Catani (2008, p. 19) constata, nesse sentido, a existência de uma tendência à

‘administrativização’ da avaliação da educação superior, em boa parte induzido pelas perspectivas da *Nova Gestão Política* e suas correspondentes exigências de medição e comparação, de benchmarking, de *ratings* e de *rankings*, obtidos através de novos instrumentos de avaliação, auditoria, acreditação, fiscalização, típicos da atividade econômica.

O campo da educação superior, segundo Bourdieu (2004, p. 33), comporta movimentos de maneira similar a qualquer outro campo social, “como o campo religioso ou o campo político, nos quais em particular, os adversários lutam para impor princípios de visão e de divisão do mundo social, sistemas de classificações”. A aceitação, mais ou menos efetiva, por exemplo, de avaliações baseadas em benchmarking, modeladas por agências externas ao campo acadêmico, dependerá do grau de autonomia do campo da educação superior (em qualquer escala) e de seu nível de “politização” promovida por agentes externos a este campo social, segundo uma agenda “política” ditada por atores sociais não propriamente por aqueles posicionados no campo científico. A “politização” do campo da educação superior, furtivamente, em tempos de vigilância e capitalismo de plataforma e com o uso de ferramentas de benchmarking, pela efetivação da governança algorítmica – simbolizando uma sorte de “heteronomia digital universitária”. Em outras palavras a “politização” do campo da educação superior, em termos mais diretos, revela-se pela influência política de campos sociais extra-acadêmicos e pela depreciação da autonomia universitária – uma histórica conquista do campo científico. Bourdieu (2004, p. 68) sentencia:

nada é mais funesto, com efeito, do que a ‘politização’ no sentido corrente do termo, do campo científico e das lutas que aí se desenrolam, isto é, a importação de modelos políticos para o campo científico (...). A ‘politização’ é quase sempre obra daqueles que, quer se trate de dominantes temporais (e temporários) quer de dominados, são os mais fracos segundo as normas específicas e têm, portanto, interesse na heteronomia (é o que chamo de lei de Jdanov): fazendo intervir poderes externos nas lutas internas, eles impedem o pleno desenvolvimento das trocas racionais.

Enfim, nota-se que o campo da educação superior também sofre uma espécie de “despolitização” interna, que se manifesta em certo menosprezo do debate político substantivo sobre questões humanas universais, a exemplo de ecologia, mudanças climáticas, bem comum, justiça, ética, igualdade, liberdade etc., levando à perda de capacidade crítica e dificuldade de elaboração mais sofisticada sobre urgentes e emergentes temáticas políticas

substantivas que, caso não sejam enfrentadas, podem levar à extinção da humanidade⁶⁰.

Considerações finais

O prevalecimento das técnicas de benchmarking e da performatividade, como fundamentos da avaliação educacional, significa a emulação do individualismo e da promoção de mercados serviços de consultoria, de treinamento para a avaliação e de acreditação. Sobre este último, no limite, está se desenvolvendo um mercado de serviço de “labelização” (rotulagem com selos de qualidade) que vem sendo provisionados por agências de classificação e de acreditação (Azevedo, 2009, p. 200).

Desta forma, métodos de avaliação baseados na performatividade e em benchmarking permite identificar a existência de uma “agenda global estruturada para a educação” (AGEE), conforme já havia observado Dale (2004), inclusive os valores que a referenciam e o movimento político de de-regulação (Robertson, 2012b) com o sentido de uma meta-regulação regional ou global da educação.

Neste sentido, o Congresso Nacional, ao aprovar o PNE 2014-2014, consignando como Lei Federal o PISA da OCDE como uma baliza de medida da qualidade da educação básica no País, à guisa de cumprir a meta de melhoria da qualidade no ensino, atou a educação básica nacional a um benchmarking desenvolvido por uma organização internacional (OCDE), que privilegia a performatividade, tabelas de classificações e as “boas práticas”.

Reformas educacionais baseadas na Nova Gestão Pública com a adoção, por exemplo, de políticas de avaliação que se utilizam de técnicas de benchmarking, caracterizadas por classificações e medições, permitem a governança algorítmica e reforçam tendências da sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019; Robertson, 2018), pois “são colocadas em prática novas formas de vigilância e automonitoramento” (Ball, 2001, p. 109).

O modo de governança educacional inspirado na Nova Gestão Pública, tendo as estatísticas, métricas e algoritmos como meios de controle e regulação, permite ao Estado (sociedade política + sociedade civil) a governança por resultados e indicadores, cujos dados, cada vez mais, são coletados e refinados por plataformas digitais públicas e privadas, e depois são apresentados (e vendidos) na forma de relatórios, planilhas, softwares, aplicativos e manuais de “boas práticas”.

Entretanto, vale ressaltar, não significa dizer que se trata de um Estado (sua porção de sociedade política) que tudo pode, tudo vê e sobretudo decide.

⁶⁰ Metaforicamente, inspirado em Bourdieu na teoria dos conjuntos, pode-se dizer que a sociedade representa a “união” de todos os campos sociais, ou seja, é coleção de todos os atores sociais – é o conjunto que engloba todos os conjuntos sociais. Os campos sociais mais envolvidos com a promoção do bem estar e do “bem viver”, mais próximos das ações da “mão esquerda” do Estado, são os que tendem a sofrer mais “politizações” – ingerências políticas de outros campos (daqueles que mais se identificam com a mão direita do Estado – metáfora já mencionada de Bourdieu).

Amainando qualquer deriva de análise que possa ser interpretada como o “estadismo metodológico”, deve-se atentar ao que diz Dale,

o que se costuma entender por governança, nesse caso, é a substituição do pressuposto de que o Estado governa sempre e necessariamente a educação através do controle de todas as atividades de governo, pelo que se pode chamar de coordenação da coordenação, com o Estado despenhando possivelmente o papel de coordenador ou regulador de último recurso (2010, p. 1113).

Efetivamente, a governança educacional é multiescalar (Dale, 2010), pois se situa tanto em plano nacional, como no plano subnacional e supranacional e, também, ultrapassando bordas e fronteiras físicas, a educação é objeto de governança algorítmica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019; Robertson, 2018). Dessa forma, a gestão por benchmarking permite, no limite, o exercício remoto, extraterritorial e multiescalar da governança educacional. Dale (2010, p. 1111), entretanto, chama a atenção de que “as políticas educacionais não podem mais ser vistas como reserva exclusiva de Estados-nações individuais”, sendo alvo de interesse de empresas privadas, assessorias educacionais e de organizações internacionais, a exemplo do Banco Mundial e da OCDE, na formatação de políticas educacionais.

Por derradeiro, não é ocioso dizer que este ensaio não tem o objetivo de propor a extinção iniciativas de avaliação. Ao contrário, toda atividade pública, como a educação, precisa justificar-se, mostrar-se pertinente e servir ao bem comum. Assim, tratar sobre estratégias de benchmarking e avaliação educacional e institucional em tempos de sociedade métrica (Mau, 2019; Muller, 2019) e governança algorítmica (Santos, 2019; Robertson, 2018) e em uma era de capitalismo de vigilância (Zuboff, 2018) e capitalismo de plataforma (Scrnicek, 2017), é uma maneira de perceber criticamente a sociedade em que se vive, preponderantemente, emuladora da performatividade e do individualismo, e demonstrar que, em termos axiológicos, há a possibilidade de se desenvolver, alternativamente, métodos de avaliação solidários, formativos e humanistas e para o autoconhecimento.

Enfim, na História recente, simbolicamente, tem se Assistido ao predomínio da “mão direita” sobre a “mão esquerda” de Estado (Bourdieu, 1993) ou se preferir, segundo Gramsci (2001), da supremacia de forças conservadoras na sociedade política, que se revela, por exemplo, em políticas públicas educacionais fundadas na falta de confiança do núcleo duro de Estado em relação à sociedade civil, a exemplo de processos de avaliações de corte performativo, baseados em benchmarking, razão pela qual se deve voltar a valorizar a “voz” da sociedade civil (Hirshman, 1973; Gramsci, 1980) e, por consequência, os processos de avaliação formativos (Dias Sobrinho, 2012).

Referências

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

ALTBACH, P. G.; BALAN, J. **Transforming Research Universities in Asia and Latin America – World Class Worldwide**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2007.

ARWU. **The Academic Ranking of World Universities**. Disponível em: <http://www.shanghairanking.com/pt/index.html>. Acesso em 15 ago. 2014.

AZEVEDO, M. L. N. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional - para o Mercosul. **Avaliação** (Campinas) [online]. v. 13, n. 3, p. 875-879, 2008, ISSN 1414-4077. doi: 10.1590/S1414-40772008000300019.

AZEVEDO, M. L. N. Processo de Bolonha. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação - GESTRADO, 2010. CDROM.

AZEVEDO, M. L. N. Integração regional e educação superior: regulações e crises no Mercosul. In: FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 183-204, 2009.

AZEVEDO, M. L. N. A Economia Baseada no "Cercamento" do Conhecimento: globalização, educação e mercadorias fictícias. In: **A Universidade Brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. 1 ed. São Paulo: Xamã, v.1, p. 95-112, 2013.

AZEVEDO, M. L. N. Educação e Benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas 'boas-práticas'. **Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**. Universidade Estadual de Maringá, p. 1407-1442, 18 a 20 maio 2016. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_6/6-008.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

AZEVEDO, M. L. N. Bem público, teoria do capital humano e mercadorização da educação: aproximações conceituais e uma apresentação introdutória sobre 'público' nas Declarações da CRES-2008 e CRES-2018 (Public good, human capital theory and commodification of education). **Revista Eletrônica de Educação** (SÃO CARLOS), v. 13, p. 873-902, 2019.

AZEVEDO, M. L. N. **Educação e gestão neoliberal: a escola cooperativa de Maringá, uma experiência de Charter School?** 1. ed. Maringá: EDUEM, 2021.

AZEVEDO, M.; BARLETE, A. L. Higher Education, Platforms and the Market of Symbolic Goods: a case for Platform Academic Capitalism in Brazil.

Discover Society, University of Nottingham, p. 1-5, 01 maio 2019.

Disponível em: <https://archive.discoversociety.org/2019/05/01/on-the-frontline-higher-education-platforms-and-the-market-of-symbolic-goods-a-case-for-platform-academic-capitalism-in-brazil/>

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In: **Currículo sem Fronteiras**. v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. Reformar escolas, reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, a./v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BALL, S. **Educação Global S.A.** – Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2014.

BARCO, S.N. Políticas focalizadas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

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

BISSET, E. Conceptos, totalidad y contingencia: una lectura de Reinhart Koselleck. **Res publica**, Universidad de Murcia, n. 23, p. 123-143, 2010.

BOURDIEU, P. **Os Usos Sociais da Ciência**. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução de Sergio Miceli, Silvia de Almeida Prado, Sonia Miceli e Wilson Campos Vieira. São Paulo: Perspectiva, 1987.

BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**. Grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, P. **La Misère du Monde**, 1993.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024**. Lei n. 13.005, 26 jun 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 30 maio 2021

BRASIL. **Portaria MEC nº 2.117**, de 06 dezembro 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>.

BURQUEL, N.; VUGHT, F. V. “**Benchmarking in European Higher Education: a step beyond current quality models**”. Paper presented in Track 1 at the 31st Annual EAIR Forum in Vilnius, Lithuania, 23 to 26 August 2009.

BRUNO, L.; DIDIER, E. Benchmarking: avaliação, arma de destruição em massa. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1416, Acesso em 20 ago 2013.

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

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? in: **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DIAS, M.A. El regional y el global: la articulación de la diversidad de funciones de la enseñanza superior. **RUSC** (Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento), volume monográfico: Universidades y desarrollo regional: el desafío en la era de la globalización de la enseñanza superior. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya. v. 4, n. 2, 2007. ISSN 1698-580X.

DIAS SOBRINHO, J. Calidad, Pertinencia y Responsabilidad Social de la Universidad Latinoamericana y Caribeña. In: GAZZOLA, Ana L.; DIDRIKSSON, Axel (orgs.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. (Livro preparado para a CRES, 2008).

DIAS SOBRINHO, J. Políticas y Conceptos de Calidad: dilemas y retos. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012.

FOREIGN RIGHTS. R. K. **Concepts** - Their History. ABout. Disponível em: http://www.suhrkamp.de/buecher/concepts-reinhart_koselleck_58463.html?d_view=english. Acesso em 14 março 2015.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, volume 2. edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho. 2a ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade**: reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo: Perspectiva. 1973.

INEP. **O que é o Pisa?** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>. Acesso em: 02 abr. 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior 2014**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior 2019**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2021.

JESSOP, B. Knowledge as a fictitious commodity: insights and limits of a Polanyian perspective. In: Bugra, Ayse; Agartan, Kaan. **Reading Karl Polanyi for the twentyfirst century**: market economy as political project. Basingstoke (UK): Palgrave, 2007.

JOHNSON, Dale; JOHNSON, Bonnie. High Stakes Testing. Source: The Gale Group. Disponível em: <http://www.education.com/reference/article/high-stakes-testing1/>. Acesso em: 10 set. 2014.

KOSELLECK, R. **The practice of conceptual history**: timing history, spacing concepts. Stanford, California: Stanford University Press, 2002.

KOSELLECK, R. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**. PPHPBC/CPDOC, Fundação Getulio Vargas (FGV), v. 5, n. 10, 1992.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação** (Campinas) [online]. v. 13, n. 1, p. 7-36, 2008. ISSN 1414-4077. doi: 10.1590/S1414-40772008000100002.

MAU, S. **The Metric Society**: on the quantification of the Social. Polity: Cambridge-UK, 2019.

MULLER, J. Z. **The Tyranny of Metrics**. Princeton University Press/: Princeton- New Jersey, 2019.

MEC. SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php/?id=12303&option=com_content>. Acesso em: 11 set. 2014.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Disponível em: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/tratado_de_assuncao.htm, acesso em: 13 maio 2008.

MORRISSEY, P. **Neo-Liberal Governance in Higher Education: The Quest for Enhanced Reputation**. In: Ordóñez de Pablos, P., & Tennyson, R. D. *Strategic Role of Tertiary Education and Technologies for Sustainable Competitive Advantage* (p. 1-369). Hershey, PA: IGI Global, 2013. doi:10.4018/978-1-4666-4233-1

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

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Assessment of Higher Education Learning Outcomes Feasibility Study Report**. v. 1 - Design and implementation Executive Summary. OECD, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

NOSELLA, P; AZEVEDO, M. L. N. A educação em Gramsci. **RTPE - Revista Teoria e Prática da Educação**, UEM, v. 15, n. 2, p. 25-33, maio/ago. 2012.

PETERS, G. O social entre o céu e o inferno. A antropologia filosófica de Pierre Bourdieu. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 24, n. 1. p. 229-261, 2012.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROBERTSON, S. L. “Situando” os professores nas agendas globais de governança. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 09-24, maio/ago. 2012a.

ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17 n. 50, p. 283-302, maio-ago. 2012b.

ROBERTSON, S. L. The Strange Non-Death of Neoliberal Privatisation in the World Bank’s Education Strategy 2020. Forthcoming in S. Klees, N. Stomquist and J. Samoff (eds). **A Critical Review of The World Banks Education Strategy 2020**. Rotterdam: Sense Publishers, 2011.

ROBERTSON, S. L. Platform Capitalism and the new value economy in the academy. **CPGJ Working Paper Series**, Cambridge, 2018. Disponível em: <https://cpgjcam.net/2018/03/02/platform-capitalism-and-the-new-value-economy-in-the-academy/>. Acesso em: jun. 2021.

ROBERTSON, S. L.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação e Sociedade**. v. 33, n. 121. p. 1133-1156, 2012. ISSN 0101-7330.

RODRIGUES, Al. MEC estuda criação da primeira universidade federal digital do país. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-09/mec-estuda-criacao-da-primeira-universidade-federal-digital-do-pais>. Acesso em: 16 set 2021.

ROSANVALLON, P. Por uma História Conceitual do Político (nota de trabalho). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 15, n. 30, p. 9-22, 1995.

ROSANVALLON, P. **La contrademocracia**. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007, 320 p.

SANCHEZ, J.C.; R.L. TAYLOR. La innovación educativa en la universidad española, **Revista de Educación**, v. 48, p. 101-118, 2005.

SCHOFIELD, A. Benchmarking: An Overview of Approaches and Issues in Implementation. In: UNESCO. **Benchmarking in Higher Education: A study conducted by the Commonwealth**. New Papers. on Higher Education 21 - Studies and Research. Paris: Unesco, 1998.

SOARES, Rosemary Dore. Educação e Escola nos Cadernos do Cárcere. **Anais**. 25ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2002.

SOLFA, F.D.G. **Benchmarking en el sector público**: aportes y propuestas de implementación para la provincia de Buenos Aires. 1a ed. - Villa Elisa: el autor, 2012.

SOSA, A. J. **El MERCOSUR político**: orígenes, evolución y perspectivas. Disponível em: www.amersur.org. Acesso em: 10 abr. 2009.

SRNICEK, N. Platform Capitalism. Malden, MA: Policy Press. 2017.

TAKAHASHI, F. USP perde posições em ranking de reputação de lista britânica. **Folha de S. Paulo**. 05 mar 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1421239-usp-perde-posicoes-em-ranking-de-reputacao-de-lista-britanica.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2015.

THE. **The Times Higher Education World University Rankings**. Disponível em: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>>. Acesso em: 20 mar. 2016

WACQUANT, L. A criminalização da pobreza. **Mais Humana**, dez. 1999. Disponível em: <www.maishumana.com.br/loic1.htm>. Acesso em: 23 ago. 2014.

WORLD BANK. **SABER – TEACHERS**. Objectives, Rationale, Methodological Approach, and Products. Washington: World Bank (Education Team / Human Development Department), 2011.

WTO. **Understanding the WTO**. Lausanne: WTO, 2010.

ZUBOFF, S. **The Age of Surveillance Capitalism**. The fight for a human future at the new frontier of power. New York: Hachette/Public Affairs, 2019

P A R T E I I

**CONTEXTUALIZAÇÃO
EM PAÍSES
LUSÓFONOS**

CAPÍTULO 5

O modelo de universidade de classe mundial à luz da realidade do ensino superior moçambicano

Nobre Roque dos Santos

Martins JC-Mapera

Introdução

O presente artigo, cujo tema é “O Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020 e a utopia da criação de universidade de classe africana” visa refletir sobre os objetivos estratégicos, indicadores e metas constantes desse plano.

A abordagem deste estudo consistiu na análise das seis áreas estratégicas do Plano Estratégico do Ensino Superior (PEES) 2012-2020, decorrentes da avaliação da atual situação do Ensino Superior em Moçambique, nomeadamente, a qualidade, expansão e acesso; gestão e democraticidade; financiamento e infraestruturas; governação, regulação e fiscalização; ensino, investigação, serviços e ações transversais; internacionalização e integração regional.

O presente texto percorre estas áreas de forma transversal, avaliando, de alguma forma, os aspectos que constituem problema para o desenvolvimento do ensino superior em Moçambique. O estudo funda-se no atual estágio de desenvolvimento da universidade pública, por considerarmos que é nela em que o Estado coloca os meios e presta maior assistência em termos financeiros, em programas curriculares e em projetos de desenvolvimento.

A pesquisa despoletou o problema de falta de estudos sistematizados sobre a evolução do ensino superior em Moçambique. Existem dados e relatórios, mas dispersos e sem metodização mais rigorosa. Um dos objetivos deste estudo é produzir e sistematizar dados e informações acerca do estágio de implementação do Plano Estratégico do Ensino Superior em Moçambique, que se encontra no seu último ano de vigência, levantando problemas estruturais cruciais para avaliar o nível de ascensão da universidade moçambicana ao escalão da classe mundial.

O Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020 e a utopia da criação de universidade de classe africana

De acordo com o Plano Estratégico do Ensino Superior 2012-2020,

Dez anos depois de definidas as políticas e as estratégias que deveriam ter colocado o ensino superior em Moçambique a ombrear, pelo menos, com as melhores universidades africanas, as dificuldades que, entretanto, foram dominando o percurso do ensino terciário ditaram o actual estado de educação superior, no país. Isto é, se a

implementação do Plano Estratégico 2000-2010 determinou a rápida expansão do ensino superior, o aumento dos níveis de acesso bem como uma melhoria dos órgãos de consulta, como sejam o Conselho do Ensino Superior (CES) e o Conselho Nacional de Ensino Superior (CNES), assistiu-se, por outro lado, há uma deterioração gradual da qualidade dos processos e, conseqüentemente, dos produtos. (PEES, 2012-2020, p. 21)

Na análise SWOT do PEES 2012-2020 foi identificado como ponto forte a “expansão do ensino superior à escala nacional”. Este propósito foi alcançado, sobretudo, através da criação de delegações/faculdades das universidades públicas e privadas. Neste processo, a Universidade Pedagógica assumiu o papel de relevo ao criar delegações em todas as províncias. Entretanto, em 2019, a Universidade Pedagógica foi reestruturada, resultando do processo a criação de quatro novas universidades públicas.

Tendo em conta os objetivos estratégicos da expansão do PEES, previa-se o equilíbrio entre a expansão e o número de estudantes, pessoal docente e não-docente e infraestruturas pedagógicas. Todavia, o fato é que as IES, sobretudo as públicas, não estão a recrutar docentes para o seu quadro de pessoal, desde 2018, e a solicitação de mobilidade de docentes entre as IES é fraca e não satisfaz o rácio desejável docente-estudante. Ou melhor, há docentes com sobrecarga de horário no ES e, sem o nível mínimo recomendado, o mestrado, pois segundo o PEES 2012-2020, e equacionadas as fraquezas, “67% dos docentes do ES são licenciados e bacharéis”.

Em relação ao equilíbrio entre o ensino universitário e o politécnico, nota-se a tendência para a criação de mais universidades num país com necessidade de técnicos para satisfazer a indústria extrativa e de mineração e a indústria petrolífera, só para nomear alguns exemplos.

Em 2020, com a emergência da pandemia de Covid-19, o governo moçambicano e as IES investiram em sistemas de gestão académica e em plataformas de EaD, incluindo na capacitação de docentes e gestores para a lecionação online, num contexto de confinamento. Esta situação terá contribuído para o alcance de um dos indicadores e metas da expansão, nomeadamente “proporção de IES com corpo docente adequado e preparado para EaD: até 2020 pelo menos 25% dos docentes de cada IES capacitados a redigir materiais didáticos para EaD” (PEES, 2012-2020, p. 29).

As fraquezas apontadas mostram-nos que a maior ameaça que Moçambique enfrenta no ensino superior está ligada à expansão e ao fraco investimento no setor da educação em geral, e no ensino superior, em particular. O cumprimento da meta relativa à “Proporção de estudantes com bolsa de estudos: aumento em 20% por ano” está comprometida devido ao corte na rubrica de bolsas de estudo para dentro do país. O acesso de estudantes ao ES aumenta todos os anos, mas a exiguidade de salas de aulas e de outras infraestruturas é cada vez mais desconfortante.

Em relação ao indicador e metas de Qualidade, a criação do Conselho Nacional de Avaliação da Qualidade do Ensino Superior (CNAQ) e a

institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQES) permitiu a produção de políticas de governação e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas IES, que se organizaram melhor, tendo em conta os indicadores da autoavaliação de cursos e programas, indicadores da autoavaliação institucional e a consequente elaboração do relatório e o plano de melhoramento.

A pretensão de “em 2020, pelo menos 20% das IES terem a classificação de Muito Bom e 30% a classificação de Bom nas avaliações com padrões internacionais” ainda é uma utopia. De igual modo está longe a pretensão de Moçambique ter pelo menos cinco universidades “no top 100 de África até 2020”. Vejamos os padrões usados para a avaliação institucional e dos cursos e/ou programas pelo CNAQ.

A escala de desempenho usada pelo CNAQ é de quatro níveis, a saber: 1) “Não satisfatório”, cuja pontuação é de 0 – 59%; 2) é “Satisfatório com muitas reservas”, com pontuação de 60 – 79%; 3) é “Bom” com pontuação de 80 – 89% e 4) é “Excelente”, 90 – 100%.

A acreditação resulta da autoavaliação (realizada pela Comissão da Autoavaliação (CAA) da IES), do envio do relatório da autoavaliação e da avaliação externa (feita pela Comissão da Avaliação Externa (CAE) designada pelo CNAQ), antecedida de uma visita a IES. A validação do relatório da autoavaliação é um processo interativo de verificação das evidências dos indicadores fornecidos pelo CNAQ, cujas etapas incluem o contraditório.

O CNAQ usa as seguintes classificações para a acreditação dos cursos e/ou programas 1) Não acreditada; 2) Acreditada (Nível C) com certificado válido por dois anos; 3) Acreditada (Nível B), com certificado válido por três anos. Os níveis C e B são acreditações condicionais; ou 4) Acreditada plenamente (Nível A), com certificado válido por cinco anos. Em relação à avaliação institucional, uma IES pode enquadrar-se no nível C (60 – 79%), B (80 – 89%) ou A (100%).

Ora, os resultados divulgados pelo CNAQ mostram que a maior parte das IES moçambicanas possuem cursos e/ou programas de nível C o que por si só constitui um problema para o alcance do objetivo da construção de uma universidade de classe africana e/ou mundial, seguindo padrões de excelência, plasmados no Plano Estratégico do Ensino Superior de Moçambique 2012-2020. Julgamos que esse propósito é alcançável se esforços forem empreendidos para reverter os pontos fracos de todo Sistema Nacional de Educação, sobretudo a divulgação pelas IES da missão, visão e objetivos junto da comunidade académica; a melhoria da formação do corpo docente; o financiamento, a pesquisa e a inovação; a publicação de trabalhos científicos; a construção e apetrechamento de infraestruturas como salas de aulas, bibliotecas e laboratórios; o engajamento da comunidade; a atribuição de bolsas de estudo; a mobilidade nacional e internacional, entre outros indicadores de qualidade considerados pela “African Standards and Guidelines for quality assurance in higher education”. São indicadores que revelam uma elevada exigência para um país em vias de desenvolvimento.

Financiamento ao Ensino superior em Moçambique

A construção de universidade de classe mundial exige a concepção de políticas de gestão, formação dos recursos humanos, construção e apetrechamento de laboratórios, criação de cursos e programas competitivos, que permitam a formação do homem para o desenvolvimento da ciência, da educação, das indústrias farmacêuticas e alimentares, das indústrias têxteis e das indústrias químicas e mineiras, por um lado. Mas pressupõe também a concepção de programas formativos que integrem a formação ao nível das humanidades, das artes, das indústrias criativas, da economia, dos direitos humanos, entre outras áreas científicas. Estes pressupostos somente são possíveis quando acompanhados por uma injeção financeira robusta e estruturada.

O sistema de financiamento que o país adota deve ter em conta que, na contemporaneidade, a universidade pública tornou-se numa empresa competitiva e perdeu, por conseguinte, a essência e a sua gênese conceitual de centro de formação e de desenvolvimento da ciência. A universidade pública atual corre lado a lado com a universidade privada, com o instituto politécnico. Moisés de Lemos Martins afirma no texto de abertura do livro *Políticas da língua, da comunicação e da cultura no espaço lusófono* (2019), que “o mundo da ciência constitui um campo social” (Martins, 2019, p. 9). Essa afirmação mostra claramente que a gestão de universidade deve ter em conta a complexidade da dinâmica contemporânea da ciência.

Perante o surgimento de muitas universidades públicas, a partir da década noventa do último século, é necessário agregar uma política de financiamento e gestão que influencie o desenvolvimento da ciência e hegemonia do conhecimento produzido em todas as áreas do saber: politécnicas e ciências humanas, linguagem, artísticas e culturais.

Se a universidade pública é uma empresa competitiva, é essencial ter em conta os princípios de financiamento das suas atividades, seja através dos fundos e receitas públicas, seja pela injeção do empresariado e da indústria privada. Segundo H. Caldeira Meneses em *Princípios de gestão financeira*, “as decisões financeiras traduzem-se [...] numa opção entre a detenção de diversos tipos de ativo [...], opção necessariamente associada à expectativa de obtenção de um resultado positivo, atual ou futuro” (Meneses, 1987, p. 34). Sendo isso verdade, então, o nosso sistema de financiamento tem de definir critérios consentâneos com as políticas e os objetivos de desenvolvimento. Mas, as normas devem ter em conta que o desenvolvimento é um processo que obedece a critérios de base. E a base é a formação do capital do humano.

O investimento à educação e à universidade deve ser prioridade das entidades estatais. A indústria é uma consequência da formação. Não é a gênese da vida. A pretensão do desenvolvimento e do empreendedorismo científico-investigativo deveria ser, igualmente, alargada à complexidade do sistema de investimento das parcerias público-privadas. A Universidade não pode depender quase exclusivamente de receitas próprias, ou de bolsas

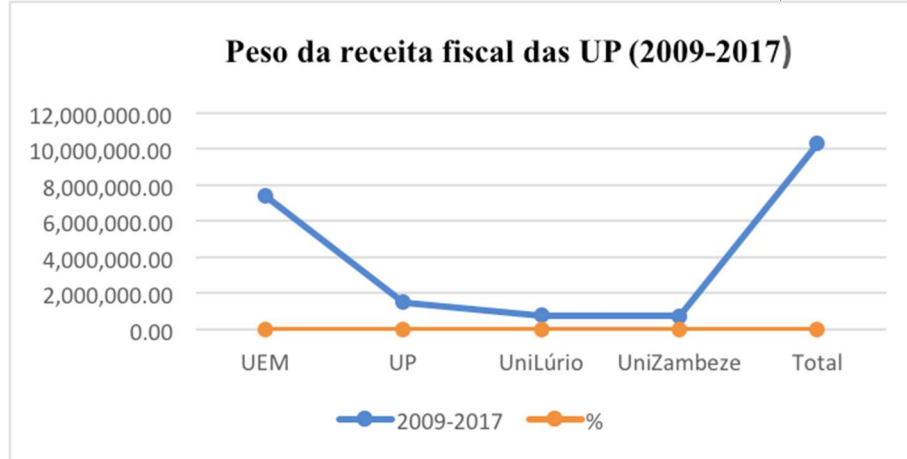
estrangeiras para a pesquisa e seu apetrecho e para a formação dos seus quadros, como não se deve alimentar da importação excessiva de mão de obra competente. A formação superior de qualidade é uma necessidade para o desenvolvimento de um país. A distribuição de renda pelas universidades públicas não deve, em nossa opinião, obedecer a critérios com fundamentos assimétricos. Vejamos o comportamento de distribuição do orçamento do Estado pelas universidades públicas moçambicanas, de 2009 a 2017.

Orçamento de Estado

O surgimento das universidades públicas como modo de fomento da formação de quadros do ensino superior em Moçambique não foi correspondido pelo acréscimo dos recursos financeiros fortes para a construção de infraestruturas, laboratórios, formação do corpo docente e técnico-administrativo, assim como a concepção dos programas e currículos, bibliotecas e equipamentos diversos inerentes ao seu funcionamento. Esta constatação despoleta o problema da política nacional de gestão financeira e de gestão do ensino superior.

Tal situação dificulta a inserção da universidade pública moçambicana no sistema internacional de avaliação para a sua ascensão aos “rankings” de qualidade científica. Em Moçambique, não existem instituições de financiamento de atividades de pesquisa científica, a não ser o FNI e o FDI, cuja estrutura e objetivos se fundam no investimento para a construção de infraestruturas e aquisição de equipamentos. Ou seja, as políticas de incentivo à pesquisa colocam recursos públicos a programas de construção de infraestruturas, e, não à atividade de pesquisa propriamente dita. Compreende-se que essa estratégia é convocada para suprir as lacunas da receita pública de investimentos, que não cobre as atividades de desenvolvimento institucional, piorada pelos desequilíbrios e assimetrias na sua distribuição pelas instituições públicas do ensino superior, como se nota no gráfico seguinte.

Gráfico 1: Peso da receita fiscal das Universidades Públicas (20089-2017)



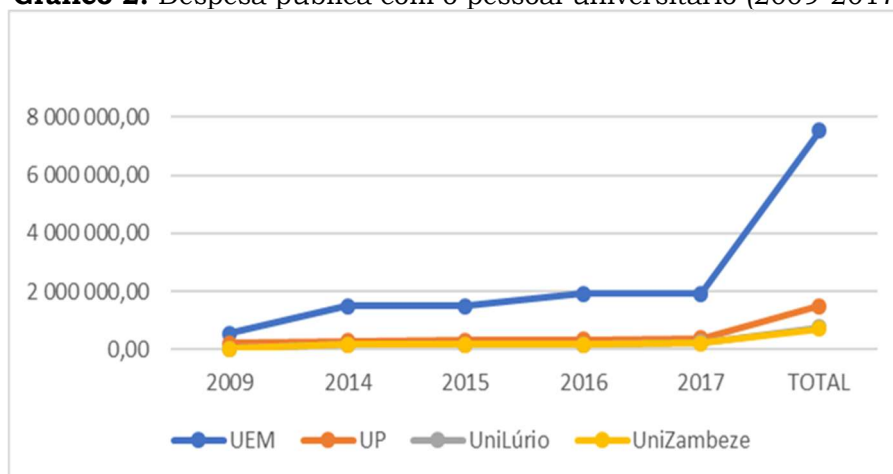
Fonte: Autores

Como é visível, o gráfico 1 traz uma informação que não deixa dúvida nenhuma de que a receita fiscal das universidades públicas apresenta dois problemas quase insanáveis, desde 2009. Por um lado, é gritante a diminuição do peso do apoio direto do Estado moçambicano à universidade pública. Ou seja, durante os últimos dezenove anos, a receita fiscal das universidades públicas não ultrapassa os dez mil milhões e meio, no seu conjunto. Isso significa, por outras palavras, que o financiamento anual por instituição é muito mais exíguo, ainda. O segundo problema gravíssimo prende-se com o fosso do peso da despesa pública entre as universidades ao longo do tempo a que este estudo faz referência.

Como se vê, a diferença entre a universidade cuja balança de pagamento é robusta e a universidade financeiramente mais pobre é muito maior. Há duas explicações possíveis. Uma diz respeito aos fundamentos de H. Caldeira Meneses: a existência de “políticas de financiamento do capital circulante demasiado conservadoras” (Meneses, 1987, p. 136).

Essas políticas podem, em nossa opinião, ser motivadas pelo desejo de retenção de “lucros” anuais ou excessivo recurso ao crédito a longo e médio prazos. A segunda explicação pode estar ligada ao problema das crises globais que têm atingido flagrantemente o tesouro nacional. Este fundamento leva a uma permanente preocupação pela redução da escala de financiamento público para o funcionamento e investimento institucional, secundada por uma “prudente manutenção de capitais permanentes relativamente elevados” (Meneses, 1987, p. 136), para o pagamento das despesas fixas, evitando, deste modo, o colapso financeiro nacional.

Gráfico 2: Despesa pública com o pessoal universitário (2009-2017)



Fonte: Autores

O gráfico 2 denuncia as fragilidades do sistema estatal de financiamento das universidades públicas que, muitas vezes, são sustentadas pelas receitas provenientes das mensalidades dos estudantes que frequenta o período pós-

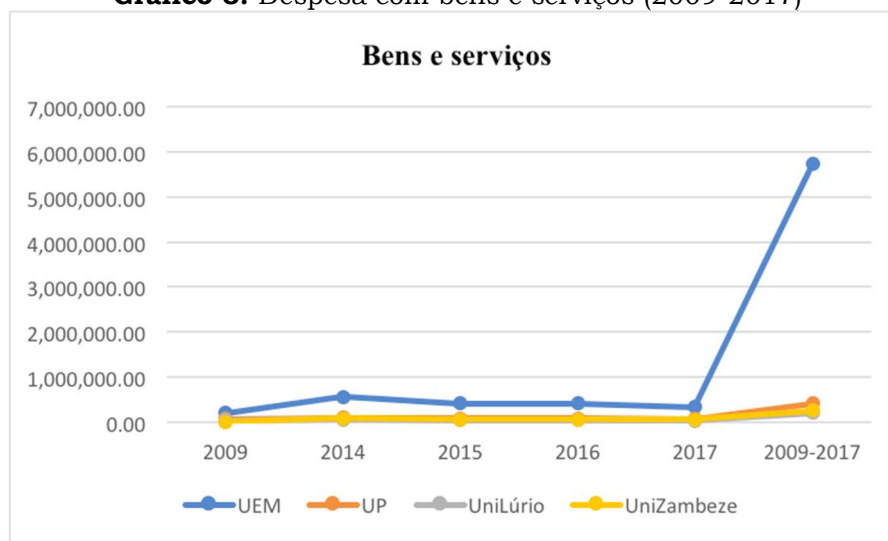
laboral, como veremos mais adiante. No conjunto das quatro universidades públicas moçambicanas, a Universidade Eduardo Mondlane surge como a que absorve a maior percentagem da receita fiscal, a partir de 2014, atingindo o ponto mais alto em 2016 e 2017. Nessa subida, é acompanhada, de forma tímida, pela Universidade Pedagógica que, embora o volume global não se equipare à primeira instituição do ensino superior em Moçambique, movimentou verbas superiores a partir do ano de 2014 até 2017. A Universidade Lúrio e a Universidade Zambeze, surgidas nos finais da primeira década do século XXI, com o propósito de resolver o problema dos desequilíbrios regionais, partilham uma história comum de baixos índices de financiamento, desde o início. Ironicamente, estas duas instituições do ensino superior nasceram com o mesmo problema de falta de fraldas financeiras para o seu arranque e desenvolvimento. Poder-se-á dizer que o problema inicial foi resolvido de forma político-ideológica. Entretanto, trata-se de uma solução claramente titubeante, porque continua a haver exclusão simbólica no acesso à universidade de qualidade.

Não se sabe ao certo a razão de tais disparidades procedimentais no financiamento das instituições. A única razão circunstancial pode estar ligada ao fato de que a Universidade Eduardo Mondlane, criada na década 60, e a Universidade Pedagógica, a primeira instituição pública do ensino superior construída depois da independência, gozam do privilégio da senilidade estrutural que lhes caracteriza. Esta realidade é visível e reflete-se no peso financeiro de cada instituição no orçamento global das universidades durante o período em alusão.

A exiguidade da receita para as despesas com o pessoal limita a contratação de quadros qualificados para a atividade de ensino, pesquisa e extensão universitária. Por isso, continuam a existir quadros que, com o nível de licenciatura, exercem funções de docência nos programas de graduação, mal preparados para compreender a complexidade e a dinâmica do ensino superior. É uma realidade que põe em causa não somente o discurso da qualidade, como da formação do homem capaz de responder às exigências do desenvolvimento nacional e global. Com este tipo de políticas, as universidades moçambicanas dificilmente poderão entrar no mercado da internacionalização, continuando a dependerem da mão de obra externa, principalmente para desenhar e ministrar programas de pós-graduação, para a pesquisa e produção científica e para a construção da complexa utopia do futuro.

O empobrecimento das universidades começa a ser grave no período de 2015/2016, por causa da crise financeira global. Neste período, assistiu-se a uma queda enérgica do financiamento da universidade pública, atingindo, inclusivamente, a Universidade Eduardo Mondlane que baixou drasticamente a sua receita em 2017. A crise económico-financeira obrigou o país a adotar medidas de contenção da despesa pública, reduzindo principalmente o nível de aquisição de bens e serviços, assim como o investimento em equipamentos e máquinas, infraestruturas e meios.

Gráfico 3: Despesa com bens e serviços (2009-2017)



Fonte: Autores

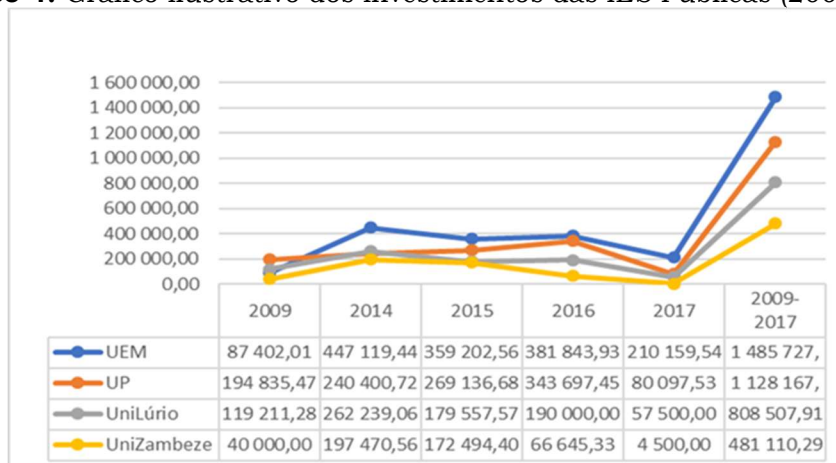
O impacto de tais medidas foi profundo no sistema do ensino superior público em Moçambique. A área que ficou seriamente afetada foi a qualidade. Há duas dimensões desse problema. A dimensão positiva é que as instituições passaram a fazer uma gestão cuidadosa das receitas próprias para o preenchimento do vazio provocado pela falta de receitas fiscais. As instituições públicas massificaram os programas e cursos de pós-laboral, pós-graduação, cursos de curta duração, seminários, a participação em projetos internacionais para a obtenção de receitas que cobrissem as despesas de desenvolvimento institucional. A dimensão negativa do problema prende-se com o fato de que as instituições novas como a Universidade Zambeze e Universidade Lúrio começaram a sofrer crises internas caracterizadas pela incapacidade de retenção e sustentação dos colaboradores: docentes, investigadores e pessoal do corpo técnico administrativo. Nesta fase, somente é possível a sobrevivência dos mais fortes.

O pior cenário problemático tem que ver, sobretudo, com o fato de que a partir deste período, o Estado moçambicano começou a controlar a receita produzida pelas universidades de forma drasticamente desproporcional. As instituições ainda em construção passaram a gerir crises sistemáticas de falta de fundos com docentes menos qualificados.

O gráfico 4 sobre investimentos mostra, de forma diferenciada, o desequilíbrio entre o tamanho das instituições e o financiamento direto, via Orçamento do Estado, durante este período da crise. É natural que este problema coloca as universidades públicas moçambicanas, principalmente as recém-criadas, em desvantagem na corrida à qualidade e ao seu posicionamento no ranking de classe mundial. Se bem que a balança de investimentos não se tenha mostrado satisfatória ao longo destes anos, em 2017, a crise se agudizou em todas as universidades públicas moçambicanas. Isto tem explicação na queda do PIB, que se abateu sobre o país decorrente

das restrições econômicas das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional).

Gráfico 4: Gráfico ilustrativo dos investimentos das IES Públicas (2009-2017)



Fonte: Autores

Nessa altura, Moçambique passou a viver na base das receitas fiscais próprias. A Universidade Eduardo Mondlane é a única que arrecadou dos cofres do Estado seis dígitos orçamentais para o crescimento institucional, apesar de ser a mais bem posicionada em domínio das infraestruturas, equipamentos recursos humanos. Esta situação terá penalizado, de alguma forma, a Universidade Zambeze, cujo orçamento de investimentos não atingiu sequer cinco dígitos. A Universidade Pedagógica e a Universidade Lúrio estiveram em situação de equilíbrio. Fica, claramente, evidente a dificuldade de abrangência da política nacional de financiamento, adotada em uma ótica de crescimento e de redução dos níveis de semelhanças institucionais.

Considerações finais

Avaliando os objetivos estratégicos e os indicadores de Expansão, Acesso, Qualidade e o Financiamento, podemos afirmar que o Ensino Superior em Moçambique requer uma planificação rigorosa, considerando, em particular, a (re)fundação da universidade, promovendo discussão estruturada em torno das decisões tomadas relativamente, por exemplo, à qualificação do corpo docente das universidades em níveis de mestrado e doutoramento; à dedicação em tempo exclusivo do corpo docente, para melhor atendimento aos estudantes e à pesquisa e extensão; ao apetrechamento das infraestruturas como bibliotecas e laboratórios; aos critérios de atribuição de bolsas de estudo aos estudantes e aos professores em formação, entre outros aspectos que constituem desafios e, ao mesmo tempo, desencadeiam conflitos frequentes no Ensino Superior.

A (re)fundação da universidade é uma questão de Estado, pois deve passar em revista o tipo do Ensino Superior existente e para corresponder às

aspirações dos cidadãos, que trazem a debate, frequentemente, para além dos temas aqui abordados, discussões atinentes à competitividade dos graduados no mercado (trata-se essencialmente da discussão sobre o desenvolvimento das competências dos estudantes: conhecimentos, atitudes e habilidades), gestão e democraticidade, bem como assuntos relacionados com a autonomia da universidade.

Concluindo, desde o surgimento dos Estudos Gerais Universitários de Lourenço Marques a 21 de agosto de 1962, a universidade moçambicana tem redefinido a sua missão, num exercício de procura da sua afirmação no continente africano e ao nível mundial. Os indicadores e metas de que fizemos referência, neste trabalho, apontam para a existência de dificuldades para o alcance do objetivo da formação de uma universidade moçambicana de classe africana e, quiçá, mundial.

Referências bibliográficas

MARTINS, M. L.; MACEDO, I. (Orgs). **Políticas da língua, da comunicação e da cultura no espaço lusófono**. Braga: Edições Húmus Ltda. 2019.

Disponível em:

http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/259/showToc. Acesso em: 01 mar. 2022.

MENESES, H. C. **Princípios de gestão financeira**. 13^a ed. Lisboa: Fundamentos. 1987.

MOÇAMBIQUE, Ministério da Educação (MINED). **Plano estratégico do ensino superior 2012-2020**. Maputo: Imprensa Universitária. 2012.

Disponível em: <http://www.Pmaputo>

[.gov.mz/por/content/download/5532/39794/version/1/file/Plano+Estrategico+do+Ensino+Superior+2012-2020.pdf](http://www.Pmaputo.gov.mz/por/content/download/5532/39794/version/1/file/Plano+Estrategico+do+Ensino+Superior+2012-2020.pdf). Acesso em: 01 mar. 2022.

CAPÍTULO 6

A construção do conceito de World Class University: um estudo a partir da metanálise em torno das políticas de financiamento para a investigação e divulgação científica

Dora Maria Ramos Fonseca

Introdução

O trabalho que apresentamos pretende, a partir da revisão bibliográfica realizada sobre a investigação produzida no espaço lusófono, promover a problematização em torno das políticas de financiamento para a construção do conceito de *World Class University*. Salientaremos, em especial, o desenvolvimento de políticas de financiamento e de como estas influenciam a construção de determinada posição nos rankings acadêmicos mundiais, salientando-se, desde já, que as instituições de ensino superior estão em posições distintas na corrida para a assunção do título de “Universidade de Classe Mundial”, existindo, como perceberemos tendo em conta a revisão sistemática de literatura realizada, uma relação entre o seu potencial financeiro e a construção de qualidade preconizada pelos rankings mundiais. Dos trabalhos científicos elencados e explorados na nossa pesquisa percebemos algumas preocupações emergentes relacionadas com as ideias atrás mencionadas:

- o desinvestimento do financiamento estatal nas universidades públicas nos diferentes países do espaço lusófono sendo ainda assim marcados, esses processos, de formas distintas nos vários países;
- a procura crescente de outras formas de financiamentos por parte das Instituições de Educação Superior (IES) que assegurem a crescente competitividade no plano global,
- a influência de entidades supranacionais na regulação das políticas de ensino superior e de ciência,
- a assunção do conhecimento como bem econômico e transacionável,
- a utilização de sistemas de seleção e controle da produção científica através de plataformas digitais com base em conceitos pré-definidos de qualidade,
- a influência crescente dos rankings acadêmicos e dos referenciais e padrões uniformizantes de qualidade por eles promovidos na gestão das IES,
- a integração gradual dos referenciais dominantes nos discursos e dinâmicas institucionais e a adesão das universidades ao título de *World Class University*.

Para o mapeamento dos estudos realizados sobre a temática no espaço lusófono e no intervalo de 1999 a 2021, utilizamos a técnica de revisão de literatura que seguiu vários passos identificados nessa metodologia. Para a realização da busca de trabalhos científicos utilizamos, numa primeira fase, as palavras-chave identificadas. A saber: “World Class University”, “Políticas

de financiamento”, “Investigação e divulgação científica” e “plataformas digitais” e a relação entre estes termos.

Para a pesquisa foram utilizadas as bases SCIELO, Google acadêmico e bases de dados de dissertações de mestrado e teses de doutoramento de universidades do espaço lusófono. Posteriormente, destacamos alguns artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento no recorte temporal assumido e no espaço geográfico determinado, publicados em língua portuguesa. Entendemos que apenas um grupo de materiais relacionavam as questões destacadas nas palavras-chave. Para a extração dos dados do nosso *corpus* delimitado, construímos inicialmente uma grelha de análise, onde registramos informações como o título, palavras-chave, autores, ano, país, conceitos nucleares, metodologia, conclusões e recomendações. Foram encontrados trabalhos científicos, que reuniam os requisitos estipulados, em Portugal, Brasil, Moçambique e Angola. Posteriormente, desenvolvemos a nossa análise crítica a partir dos dados extraídos e das inferências que deles resultaram e, ainda, com o auxílio de alguns autores e obras de referência do espaço global.

2. Regulações nacionais e supranacionais e financiamento das universidades públicas em diferentes países do espaço lusófono

Começamos por esclarecer que no nosso trabalho vamos assumir o conceito de financiamento preconizado por Cabrito (1999) quando o entende como a tradução de

uma realidade complexa e variada, tributária das especificidades particulares do contexto em que se inscreve o sistema de ensino, seja na sua componente tradicional, histórica, política ou económica, que espelha o conjunto das relações que ocorrem entre o sistema e os estabelecimentos educativos e um conjunto diversificado de entidades financiadoras, as quais asseguram os fundos necessários à sobrevivência do sistema e das suas manifestações institucionais (CABRITO, 1999, p. 110).

Quando falamos de financiamento das instituições de ensino superior (IES) estamos, necessariamente, a falar de várias faces do conceito: processos, entidades ou agências financiadoras e mecanismos.

Sabemos pelos estudos realizados, em vários países do espaço lusófono (Cerdeira, 2008; Guiliche, 2011; Chaves, 2015; Manuel; Buza; Manuel, 2018; Nascimento, 2018; Joaquim, 2020), que os Estados têm vindo a reduzir os financiamentos públicos às IES e que esse fato tem repercussões no cumprimento das suas missões ao nível local, regional, mas, também, na ação competitiva, no plano global. Essa realidade tem levado as lideranças das IES a preocuparem-se com novas formas de partilha de custos (Cerdeira, 2008). Percebemos que a escolha da instituição para a concessão de apoios, tanto poderá ser de natureza pública como privada, embora se constate que a maior parte dos acordos são celebrados com entidades públicas. É, ainda, perceptível que apesar de não haver qualquer critério de exclusão de IES, pelo

menos de forma explícita, as entidades financiadoras tendem a procurar as IES de maior dimensão e visibilidade por diferentes motivações e que na maioria dos casos estará relacionado com a construção de conhecimento ou o desenvolvimento de recursos humanos ligados à atividade que desenvolvem.

Já no século passado, poderíamos ver com a análise de Froelich (1999) que os donativos de empresas para as IES podiam conduzir a um deslocamento da sua missão, através do fenómeno designado por *creaming*. Como é entendido pela autora, todas as entidades procuram as IES mais conceituadas e com maior projeção e um maior número de alunos por questões de interesse comercial e institucional. Por outro lado, e seguindo na esteira da autora referenciada, verifica-se alguma desigualdade na procura de IES por parte dos patrocinadores, evidenciando que as faltas de investimento público para as IES poderão fazer aumentar a desigualdade entre as instituições e a sua capacidade de resposta aos desafios que, hoje, se colocam.

Para utilizar o termo em consonância com a lógica dominante, algumas instituições têm mais facilidade na “captação” de estudantes e estas IES estão em melhores condições de conseguir uma diversificação de fundos. Assim, os estudos produzidos no espaço lusófono sobre esta matéria, mas também fora dele, evidenciam que o financiamento público tem um efeito indireto nas IES, em termos de capacidade de angariar fundos. Por outras palavras e invocando Cheslock e Gianneschi (2008), as vantagens geram vantagens no campo do ensino superior, pela importância de que a existência de recursos financeiros garante vantagens à partida. O nível de financiamento público pode influenciar a vontade dos grupos económicos patrocinarem as atividades de determinadas instituições, ou seja, as IES mais favorecidas economicamente terão sempre vantagens na angariação de fundos e patrocinadores, sobre as menos favorecidas.

A diminuição de coparticipação do Estado no financiamento das IES abriu as portas para outras entidades que perceberam oportunidades de lucro. As bolsas e outros apoios estatais foram “substituídos” por facilidades bancárias como por exemplo empréstimos, apoios a eventos, prémios de investigação e acordos institucionais como a emissão de cartões bancários de estudante ou mesmo para os próprios funcionários das IES. Salientamos que a capacidade que muitas IES têm em estabelecer financiamentos e apoios com entidades bancárias, por exemplo, exacerbam, ainda mais, a desigual capacidade financeira das diversas IES. A concorrência entre as IES na procura de apoios financeiros tem efeitos negativos nas IES mais frágeis, com menos estudantes, localizadas em zonas periféricas e essa situação inviabiliza, muitas vezes, o potencial de autofinanciamento.

Mas a questão do financiamento das IES encerra, ainda, mais questões que importa referenciar. O financiamento externo pode colocar em causa a autonomia das IES. As entidades financiadoras do mercado querem lucros ou contrapartidas. Alguns estudos sobre esta matéria realizados no espaço lusófono assinalam que os entrevistados, atores que exercem funções nas IES, parecem conscientes em relação a estes constrangimentos e desafios (Nascimento, 2018). A investigadora alerta ainda que é necessário

compreender que é diferente estar ao serviço da sociedade, do conhecimento e do desenvolvimento por contraponto às IES serem utilizadas por financiadores para alcançarem os seus fins. É necessário ter presente que existe sempre algum grau de influência, mas que não poderá comprometer os princípios e valores da missão das IES, na sociedade.

Para entendermos o fenómeno das pressões externas sobre as IES, começamos por Portugal e pelas influências das regulações supranacionais no espaço europeu.

Lima, Azevedo e Catani (2008) entendem que, até 1980, a diversidade institucional, ao nível do ensino superior, no espaço europeu, não se apresentava como um problema pois entendia-se que decorriam de processos de construção distintos resultantes das histórias diferenciadas dos vários países e das várias culturas societais, sendo este aspecto entendido como uma mais valia, nas palavras dos autores, uma *heterogeneidade enriquecedora* (2008, p. 8).

Embora o processo de negociações entre a Comissão Europeia e os Estados membros apontassem para alterações a médio prazo na gestão do ensino superior, inicialmente, poder-se-á dizer que existiu flexibilidade para integrar as múltiplas realidades e, num primeiro momento, a decisão tomada é que não existiria harmonização de regras comuns na educação superior (Neave, 2003; Lima; Azevedo; Catani, 2008).

O redirecionamento emerge, segundo Neave (2003), a partir do crescente desemprego dos jovens que se registara nos anos 70, das influências do alargamento da União Europeia e da crise do Estado Providência que se instalara a partir, especialmente, dos anos 80. Neave (2003) assinala, ainda, a evolução das tecnologias e o emergir da sociedade do conhecimento que mostravam uma evolução significativa dos Estados Unidos da América (EUA), em relação à Europa. Claro, que, entretanto, como apontam Lima, Azevedo e Catani (2008) os movimentos neoliberais intensificavam-se no plano global e, entre vários aspectos, fizeram emergir novos modos de encarar a governança. Por outro lado, os autores referidos assinalam, ainda, que o desenvolvimento da cultura anglo-americana e o seu referencial, bem como a hegemonia linguística, com especial relevância para o inglês também tiveram os seus impactos neste campo (Lima; Azevedo; Catani, 2008). Nesta linha, Cabrito (2004) entende que uma reestruturação do ensino superior com base no modelo anglo-saxónico que permitiria a obtenção de graus académicos, em tempos mais curtos e com menos custos, favorecia uma União Europeia mais competitiva. Cabrito (2004) considera que a União Europeia se afasta da construção de uma Europa que privilegia os princípios sociais, pois passa a beneficiar os aspetos económicos em relação aos sociais. Como refere Seixas (2003, p. 118), ao contrário da tendência verificada até ao final da década de 1970, “de crescente intervenção estatal na oferta, financiamento e regulação do ensino superior, os anos 80 e 90 registaram um movimento de privatização, de acordo com a ideologia neoliberal predominante.”

Recordamos, agora, alguns momentos que levaram à construção do Processo de Bolonha e que acabaram por influenciar as políticas educacionais para o ensino superior em Portugal, mas, também, para outros países fora do espaço europeu.

Em 1988, a *Magna Charta Universitatum* foi assinada pelas universidades da Europa em que se assumiam os valores fundamentais da universidade como a liberdade académica, a liberdade de aprender e ensinar e a autonomia universitária (Neave, 2003). Em 1992, o Tratado de Maastricht cria as condições político-legais para a ação de entidades europeias desenvolverem recomendações no domínio educativo. Já em 1998, a Declaração da Sorbonne viria a assinalar a construção de um espaço europeu da educação superior (Lima; Azevedo; Catani, 2008). Em 1999, a Declaração de Bolonha integrava objetivos que perspectivavam a construção de um espaço educativo superior europeu que assumiria a coerência e articulação entre os diferentes países. Reforçava-se a necessidade de construir um espaço competitivo e atrativo para os estudantes europeus e de outros países. Emergia a necessidade de políticas educativas de natureza coordenada, de decisões comuns nos planos curriculares, consideradas estas importantes para potenciar a mobilidade, intercâmbio e cooperação.

Os mecanismos de avaliação passam a ter um especial protagonismo e acabam por induzir processos mais homogêneos e padronizados. A competitividade torna-se cada vez mais evidente na educação superior pública e esta é visível quando se assume a homogeneização e a lógica mercantil, bem como as formas de financiamento fora do espaço estatal (Lima; Azevedo; Catani, 2008). A Estratégia de Lisboa (2000), aprovada pela União Europeia, alinha-se com os princípios de intensificação da perspectiva mercantil promovido no documento de Bolonha (Lima; Azevedo; Catani, 2008). O comunicado de Praga, em 2001, reforça alguns aspetos no que diz respeito à promoção da atratividade do ensino superior europeu. O Comunicado de Berlim, em 2003, assinala o funcionamento do sistema de créditos, conhecido pela sigla ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*), em que são tidas em conta regras comumente aceites de contabilização no espaço europeu.

Em 2004, é criado o Grupo de Trabalho *E-Making the Best Use of Resources*, pela Comissão Europeia, para promover a Estratégia de Lisboa. As recomendações que daí resultam são: i) não aumentar o financiamento público para o ensino superior; ii) aumentar o financiamento privado, através de mensalidades e de impostos aos que possuem um curso superior e pelo estabelecimento de parcerias público-privadas no ensino e pela celebração de contratos de investigação entre o ensino superior público e o privado; iii) introdução de um sistema de empréstimos que possibilite a cada cidadão a formação ao longo da vida; iv) regular os salários dos professores e progressão na carreira mediante a sua produtividade; v) introdução de novos métodos de financiamento e gestão de projetos, com vista à rentabilização de recursos; vi) criação de sistemas de qualidade e de acreditação da formação; vii) aproximar a relação entre propostas e boas práticas; viii) avaliação sistemática das

políticas de educação e formação (Morgado, 2009). Em 2005, é emanado o Comunicado de Bergen onde se menciona a adoção das propostas da Associação Europeia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior e que viria a orientar as avaliações promovidas pelas agências nacionais e internacionais (Lima; Azevedo; Catani, 2008).

O Comunicado de Londres, em 2007, reforça a ideia de construção de um espaço europeu de ensino superior. Em 2010, com o *Education and Training 2010 Work Programme* procuram-se organizar os padrões educativos da União Europeia. Destacamos os seguintes objetivos que integram o Programa: i) aumento da qualidade e da eficiência dos sistemas educativos e formativos na EU; ii) facilitar o acesso a estes sistemas; iii) abertura destes sistemas ao mundo. A publicitação do *Horizonte 2020* viria a ajudar a perseguir esses objetivos na medida em que pretendia aumentar a qualificação e resultados de todos os estudantes da Europa. São objetivos específicos deste Programa: i) promover efetivamente a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade dos aprendentes; ii) aumentar a qualidade e a eficácia na provisão e nos resultados educativos; iii) promover a equidade e a cidadania ativa; iv) melhorar a inovação e a criatividade, incluindo o empreendedorismo em todos os níveis de educação e formação.

Em termos gerais, podemos referir que alguns autores reconhecem que o *Processo de Bolonha* favoreceu a construção de um espaço europeu de ensino superior que facilita a internacionalização das instituições de ensino superior, a mobilidade dos estudantes e ainda a empregabilidade dos cidadãos europeus, favorecendo a capacidade da competitividade da Europa no Mundo (Cabrito, 2004; Morgado, 2009; Cerdeira; Cabrito; Mucharreira, 2019). Não obstante, é, em simultâneo, como entende Barroso (2014), um forte mecanismo de regulação transnacional, favorecendo o desenvolvimento de caminhos educativos homogeneizantes, levando ao questionamento da importância de preservar as particularidades de cada contexto. Lima, Azevedo e Catani (2008) entendem que se assiste a uma europeização das universidades com perda de ação dos Estados de cada país passando a uma maior intervenção dos *stakeholders*. Nesta linha surgem, como referem os autores, as novas tecnoestruturas e especialistas com a justificação da prestação de contas. Estes processos são assinalados por autores como Neave (2003) e Barroso (2014) como mecanismos fortes de regulação que acabam por influenciar o funcionamento das IES, no espaço europeu. Neave (2003) defende que, aparentemente, as decisões resultam de consensos construídos nas arenas políticas, mas alguns investigadores mostram, segundo o nosso entendimento, que as decisões, que são veiculadas através de várias agências/entidades, e que estão naturalizadas, poderão não ter sido construídas, verdadeiramente, de forma democrática, mas antes de forma hegemônica, em que os centros instituídos detêm o poder de decisão e as periferias assumem-nas como decisão consensual (Magalhães, 2004; Lima; Azevedo; Catani, 2008; Barroso, 2014).

Tendo em conta a temática que discutimos neste artigo podemos assinalar a partir de trabalhos realizados, por investigadores portugueses, que

há uma relação entre o Processo de Bolonha e a dimensão financeira. Segundo os autores atrás referenciados a Declaração de Bolonha viria a favorecer processos educativos mais redutores pois privilegia-se uma lógica de formação mais pragmática e utilitarista ligada ao mercado de trabalho o que poderá, no entender de alguns investigadores, trazer consequências negativas para o desenvolvimento de uma Europa Social. De acordo com Silva (2018), pretende-se generalizar a uniformização do trabalho nas universidades europeias e que este processo oculta uma agenda econômica e política de competitividade face aos EUA (Morgado, 2009; Silva, 2018), que poderá originar uma maior hierarquização de universidades e centros de investigação, a nível europeu, mas, também, a nível nacional. Importa, agora, perceber como, gradualmente, o Estado foi diminuindo as suas contribuições financeiras para o funcionamento do ensino superior.

A partir de 1986, sobretudo com a aprovação da Lei de Bases da Educação, as políticas de ensino superior são marcadas por medidas visando a diversificação das instituições de ensino superior, a expansão, o dimensionamento do sistema, a abertura do acesso e a regulação da procura. Para responder à procura, sempre crescente, foram asseguradas pela criação de novas instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico, mas também pela criação de instituições privadas. É nesta fase que se criam numerosos centros e unidades de investigação. Na fase a seguir, depois de 1996, o processo de avaliação destas unidades de investigação e o conseqüente financiamento reforça a sua institucionalização (Rodrigues; Heitor, 2015). Sabemos com os autores referidos que a expansão do ensino superior, em Portugal, foi caracterizada pela preocupação com o controle de acesso. Seguindo os autores, registamos que em 1988, a abolição dos exames de acesso ao ensino superior terá como consequência o aumento da procura. Sem o condicionamento do *numerus clausus*, as vagas nas instituições de ensino superior público eram totalmente preenchidas. São então instituídos dois novos mecanismos de controle de entrada no ensino superior: as mensalidades e as provas de acesso. Em 1992, a Lei n.º 20/92, 14 de agosto, estabelece as normas relativas ao sistema de mensalidades no ensino superior. Esta decisão levou a novas regras de apoio para os estudantes (com o Decreto-Lei 129/93, de 22 de abril), cujas famílias tivessem baixos rendimentos e aprova ainda as normas de atribuição para subsídios de mensalidades a estudantes do ensino superior particular e cooperativo, com o Despacho normativo n.º 340/93, de 27 de outubro (Rodrigues; Heitor, 2015).

Dos estudos produzidos recentemente, percebemos que para além do financiamento do Estado e das mensalidades pagas pelos estudantes ainda não estão consolidadas outras fontes de contribuição e partilha de custos. A filantropia, a venda de produtos tecnológicos, cursos de formação as parcerias entre universidades e empresas estão em curso, mas ainda não encontram grande expressão nos orçamentos das IES (Nascimento, 2018).

Nos trabalhos de Nascimento (2018), verificou-se que a maioria das IES ainda não têm uma prática instituída de utilização de fontes alternativas de financiamento, embora estejam em curso ações nesse sentido. Segundo a

autora, o financiamento externo tem sempre influência na autonomia e na missão das IES (Nascimento, 2018).

Nos países de África, e concretamente em Moçambique e Angola, países onde identificamos trabalhos científicos realizados sobre financiamento nas IES, percebemos que são várias as preocupações com a sustentabilidade do ensino público universitário decorrente das questões de financiamento. Segundo vários autores (Cabrito, 2004; Guiliche, 2011; Omar, 2014; Meneses, 2016; Gonçalves, 2018; Mechisso, 2020), com a imposição de políticas neoliberais, em meados de 1980, os governos africanos passaram a estar reféns das organizações financeiras internacionais, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. As recomendações conduziram a alterações significativas, nos planos económico e político. A privatização de serviços de educação intensificou-se e no caso das instituições de ensino superior poder-se-á afirmar que ficaram subordinadas às demandas das agências financiadoras internacionais. Nos anos 1980, o Banco Mundial declarou que o ensino superior em África era um “luxo inacessível” e que os países africanos não estavam preparados para fazer face aos desafios emergentes acabando por contribuir para o desinvestimento neste nível de educação. A Conferência de Jomtiem, em 1990, alertou para os perigos que os países africanos corriam ao negligenciarem o ensino superior. Com a introdução das políticas que preconizavam a expansão do ensino superior, nos anos 1990, o ensino privado e seu financiamento assumiu centralidade (Omar, 2014; Meneses, 2016; Joaquim, 2020; Mechisso, 2020).

Podemos dizer, com base nos trabalhos analisados, que no início da década de 1990, a situação era a seguinte: i) registrou-se uma redução de fundos para a investigação aumentando a dependência de financiamentos externos; ii) a dependência de outras entidades levou à formatação dos processos tendo em conta os interesses externos; iii) reforço do papel do docente/investigador africano como um produtor de informações e reproduzidor de um conhecimento construído fora do espaço africano; iv) apesar da expansão universitária evidenciava-se a falta de infraestruturas, recursos humanos e meios de apoio à investigação. Como entende Silva (2018), a redução e, em muitos casos, a ausência de financiamentos para a investigação e carência de materiais, equipamentos, recursos e infraestruturas levam a que as IES, em Moçambique, mas também em outros países de África, se submetam às regras do mercado. Muitas IES passaram a estar sujeitas a programas de consultoria feitas, muitas vezes, por outras universidades estrangeiras. Este apoio nem sempre desencadeou movimentos emancipatórios e autónomos. Silva (2018) entende que estamos perante uma universidade que assume o papel reprodutivo do conhecimento dentro de lógicas conservadoras. Segundo Silva (2018) a publicação dos resultados das investigações produzidas, em alguns casos fora do contexto, é considerada uma das principais fragilidades das instituições de ensino superior públicas e que este processo é condicionado pelo difícil acesso a espaços internacionais e inclusivos de discussão e de publicitação de resultados, em espaços transnacionais. A dependência externa e a exposição a práticas de colonização desenvolvidas por outras entidades externas poderão eventualmente ser

prejudiciais ao desenvolvimento do espaço de liberdade acadêmica e, especialmente, de desenvolvimento sustentável contextualizado. As universidades africanas também estiveram expostas às influências do Processo de Bolonha e que é “justificado pelas dinâmicas da Globalização” (Khelfaoui, 2009, p. 22). O Modelo preconizado pelo Processo de Bolonha criado na Europa é “importado” por vários países não europeus, incluindo Moçambique (Silva, 2018) situação que foi fortemente criticada por não se adaptar à realidade africana. Khelfaoui (2009) salienta, ainda, que este processo de reorganização do sistema de ensino superior com influência do modelo europeu preconizado pelo Processo de Bolonha, não contou com a participação ativa dos acadêmicos e estudantes das universidades dificultando, naturalmente, a ação política e concretização das demandas políticas. Silva (2018) assinala que a reforma curricular, tendo como base o Modelo de Bolonha, foi desenvolvida num contexto de grande complexidade e que a autora caracteriza como: i) um sistema de educação frágil que resulta do desenvolvimento desigual do país; ii) uma crise universitária marcada pela falta de fundos para a investigação e para o ensino; iii) a falta de recursos humanos e de infraestruturas de apoio; iv) uma insatisfação do corpo docente provocada pela falta de condições de trabalho; v) a insatisfação laboral provocada pela existência, em determinados contextos, de uma liderança autoritária e burocratizada. A autora dá conta de que o balanço feito dos primeiros anos, após a introdução da reforma, mostra um descontentamento generalizado face às tensões criadas e que emergem da dificuldade em cumprir os objetivos, mas, também, da falta do envolvimento, na tomada de decisões, dos atores como professores, estudantes e outros funcionários das IES. Rocha (2011), ao refletir sobre as IES em Moçambique, pronunciava-se relativamente ao percurso desenvolvido mostrando preocupação face à “massificação” do ensino e falta de financiamentos públicos. Entendia que esta situação provoca uma crescente insatisfação no trabalho universitário e no “abandono dos seus agentes mais qualificado” (Rocha, 2011, p. 147). Outro aspeto salientado é a administração das IES caracterizada pelas decisões tomadas numa lógica *top-down* e, em alguns casos, marcada pela excessiva diretividade o que terá repercussões na necessária liberdade acadêmica promotora de desenvolvimento sustentável. Segundo Silva (2018) as crises pelas quais têm passado as universidades africanas, desde os anos oitenta, estão relacionadas com múltiplos fatores internos e externos resultantes, em especial, dos contextos económicos e políticos. Joaquim (2020) entende que na realidade moçambicana há um desafio que o ensino superior enfrenta e que se prende com a resposta a duas pressões: o aumento da procura pelo ensino superior e a forte restrição do orçamento público. O autor entende que esta problemática é crítica nos países africanos, pelo fato do ensino superior estar a concorrer com outros setores, em termos de financiamento, considerados mais prioritários. Joaquim (2020) considera que há alterações neste domínio no que diz respeito “a partilha dos custos (*cost-sharing*) no financiamento do ensino superior” (Joaquim, 2020, p. 127). O autor considera que há necessidade de reflexão sobre as políticas de repartição de custos, financiamento e o papel das organizações para a acessibilidade ao ensino superior, em Moçambique. O autor começa por assumir as regulações de

entidades supranacionais como é o caso da UNESCO que entende o ensino superior como uma mola impulsora de desenvolvimento econômico e social. Invocando vários autores percebe-se que apesar do ensino superior ser entendido como crucial para o desenvolvimento, há um problema comum e que diz respeito à questão do financiamento. Joaquim (2020) evidencia que há um grande desafio para os governos de todo o mundo, tanto nos países industrializados, como nos países em desenvolvimento, e que diz respeito à reforma do financiamento do ensino superior. O autor revela as tendências à escala global nesta matéria, referindo que as mudanças incluem a introdução da comparticipação dos estudantes e suas famílias no financiamento de estudos, mesmo naqueles em que os encargos eram assumidos em grande parte pelos Estados. Registra-se, também, uma substituição desses apoios / subsídios estatais para outras formas de “auxílio”, com uma natureza distinta, como é o caso de empréstimos aos estudantes. Estas tendências, segundo o autor, constituem grandes desafios e evidenciam problemas ao nível da (de) igualdades sociais. No entender do autor, são medidas muito pesadas para a realidade dos países em desenvolvimento. Recorde-se que em Moçambique, após a independência, no período socialista de 1975 a 1986, os/as estudantes tinham acesso livre às universidades e para a entrada não eram necessários exames de acesso (Bene, *et al*, 2022). Segundo Joaquim (2020), é com a promulgação da Lei nº 1/93, mais tarde revista em 2003, que se reforçam as lógicas já dominantes. A livre oferta vem acelerar o processo da mercantilização do ensino superior (Joaquim, 2020). Tal como aconteceu em outros países, o aumento da procura de ensino superior conduziu o governo a introduzir exames de admissão, em 1991, para selecionar os/as estudantes. Com o aumento dos estudantes na procura pelo ensino superior e, em especial, pela abertura e procura pelas aulas noturnas, inicia-se a cobrança de mensalidades ainda apenas para os estudantes que frequentavam essas aulas. Mas a partir de 2005, com a criação de alguns Institutos Politécnicos públicos são instituídas as mensalidades quer para os cursos diurnos, quer para os cursos noturnos, como mencionado por Joaquim (2020). No trabalho do autor podemos verificar, a partir de dados da Direção Nacional de Ensino Superior de 2016, que em Moçambique, o número de instituições privadas de ensino superior é maior do que o número de IES públicas e o número de estudantes a frequentar o ensino superior privado é francamente maior do que o número de estudantes a frequentar o ensino superior público. Segundo informações do Plano Estratégico do ensino superior 2012-2020, as principais fontes de financiamento das instituições de ensino superior públicas, em Moçambique, são o Estado e os parceiros de cooperação. Quando se olha para esta realidade do financiamento e partilha de custos no ensino superior em Moçambique, fica claro que o Estado é o maior financiador e que a comparticipação dos estudantes/famílias parece ser muito reduzida. Mas o autor relembra que existem outros custos para os estudantes e suas famílias que terão que ser tomados em conta e que no caso da realidade moçambicana têm um peso muito significativo. Bene, *et al* (2022, p.13) entendem que “ainda que tenha registado um crescimento acelerado de IES e número de estudantes nos últimos anos, continua em debate a qualidade destas instituições” sendo também claro que o “ensino superior não é acessível para a maioria dos alunos

que terminam o ensino secundário” (*ibidem*) pois segundo os autores há uma capacidade muito limitada das IES na resposta à procura e, por outro lado, o valor das mensalidades “tornam a frequência do ensino superior menos acessível à maioria das famílias de menor renda”(*ibidem*) . Ainda na esteira dos autores referidos, percebe-se que há uma preocupação clara pelo interesse privatista, o que vem reforçar a tendência excludente. Os autores adiantam que o “financiamento tem de ser percebido como elemento chave para a melhoria da qualidade” (*ibidem*) mas a “renúncia do Estado em prover a educação superior quando assume que a diversificação das fontes de financiamento tem de ter a participação das famílias” (*ibidem*) faz aumentar a exclusão de grande parte dos moçambicanos que não tem capacidade de pagar.

Em Angola, Manuel, Buza e Manuel (2018) entendem que a questão do financiamento do ensino superior, no geral, ainda está pouco estudada, embora a temática tenha vindo a ganhar bastante interesse, em momentos de crise econômica. O clima de austeridade e tensão entre Estado e contribuintes assumiu grande relevância e o estudo econômico das questões relacionadas com o financiamento do ensino superior público, em Angola, tornou-se ainda mais relevante. Segundo os autores, ainda há poucos estudos que abordam o financiamento do ensino superior público em Angola e as informações não estão, claramente, disponíveis nas bases de dados mundiais considerando os autores que o financiamento do Ensino Superior Público, em Angola, é “um mundo a descobrir” (Manuel; Buza; Manuel, 2018, p. 2). Por outro lado, os autores fazem entender que não só há poucos estudos como também é um assunto que não parece ser muito claro e aberto, ou seja, transparente para as comunidades e, portanto, fechado a determinadas esferas ou entidades. Os autores referem que tal como nos outros países do mundo, Angola e outros países de África enfrentam cortes de financiamento público que afetam diretamente as universidades. Na senda dos autores referidos, percebemos que um dos grandes desafios que o governo de Angola tem é a necessária reforma do sistema do Ensino Superior e que este deve ser expandido rapidamente para atender à procura crescente, decorrendo esta, de pressões sociais e econômicas nacionais e internacionais. Mas há uma barreira significativa neste processo que se prende, naturalmente, com a restrição orçamental. Os autores apontam que as experiências internacionais revelam a tendência para a cobrança de mensalidades para financiamento do ensino (Muteka, 2017; Manuel; Buza; Manuel, 2018). Em Angola, começa a equacionar-se essa possibilidade embora se reconheça que muitas famílias e estudantes não tenham meios para fazer frente a esses encargos, colocando em causa a igualdade de oportunidades, como aliás já se vem problematizando em outros países. Do estudo realizado pelos investigadores, ficou claro que segundo a Lei nº 17/16, de 7 de outubro que aprova as Bases do Sistema de Educação e Ensino, o financiamento das instituições de ensino é assegurado pelo Orçamento Geral do Estado e por outras fontes como as mensalidades que resultam dos cursos noturnos ou de extensão universitária e, ainda, de cursos de pós-graduação e especialização. Outros fundos são também utilizados como é o caso dos Fundos do petróleo e as cobranças de taxas e

emolumentos sobre diversos serviços prestados (Manuel; Buza; Manuel, 2018). Discute-se, também, a possibilidade de as organizações filantrópicas e as empresas colaborarem na partilha de custos, quer através da oferta de bolsas de estudos, quer através do mecenato.

Relativamente ao Brasil, podemos dizer que são muitos os investigadores que se têm dedicado ao estudo desta temática. Tendo em conta o nosso *corpus* de análise, destacamos trabalhos de Aprile e Barone (2009); Dias Sobrinho (2010); Dourado (2011); Calderón, Poltronieri e Borges (2011); Chaves (2015); Wandercil, Calderón e Ganga-Contreras (2019); Costa, Ferreira e Maragna (2020), Silveira (2020) e Diniz, Oliveira e Lima (2021) que têm vindo a estudar, particularmente, os aspetos delimitados neste trabalho. Tal como nos outros países do espaço lusófono, o ensino superior, no Brasil, está fortemente regulado pelos organismos supranacionais. Chaves (2015) analisa o perfil do financiamento para a expansão do ensino superior no Brasil e entende que o financiamento da educação superior pública está diretamente relacionado com as políticas de financiamento do Estado, que desde a década de 1990 decorrente das reformas neoliberais adotadas nos países da América Latina, têm sido reguladas pelas orientações e recomendações dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Salientamos o trabalho de Chaves (2015), pois permite uma reflexão sobre a política de financiamento da educação superior pública brasileira estabelecendo relação com a expansão pública e privada desse nível de ensino. Não obstante, em determinado período se intensificarem as preocupações com os públicos desfavorecidos economicamente e socialmente, através da implementação de determinados programas que favoreciam apoios para frequência do ensino superior como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (Aprile; Barone, 2009), a tendência atual é o desenvolvimento de políticas que têm favorecido o setor privado, por meio de incentivos governamentais. As principais consequências das políticas de financiamento do ensino superior implementadas têm conduzido à implementação do modelo gerencial nas universidades públicas e ao aumento da privatização das IES (Diniz; Oliveira; Lima, 2021). Nestes últimos tempos, muitos são os autores que apontam um aumento da crise do ensino superior público no Brasil. Entre os problemas que estão na origem da crise da universidade brasileira, destaca-se o aumento de candidatos (acesso) ao ensino superior e a questão do financiamento. Como Chaves (2015) entende, o processo de transformação do Estado à “nova ordem” efetiva-se por ações que têm como objetivo o controle da gestão e a acumulação do capital, maximizando o lucro. Entre tais medidas, destaca-se a transferência do financiamento de grande parte das ações de Estado para a responsabilidade da sociedade civil. Para justificar as ações empreendidas, os Estados propagam a mensagem que para a solução da crise financeira é necessário reduzir o déficit causado por supostos excessivos gastos públicos com os serviços estatais, favorecendo -se a privatização como resposta. Decorrente

dos estudos realizados, poder-se-á afirmar que a expansão das instituições públicas se foi realizando com controle de gastos, enquanto para o setor privado os estudos têm evidenciado que os governos têm vindo a adotar uma política de liberalização e de estímulo, em especial, por meio da criação de determinados programas e mecanismos. Em relação à educação superior, explicita-se a necessidade de ser reestruturada no sentido da adoção do modelo de gestão gerencial, com diversificação das formas e fontes de financiamento, além da criação de instrumentos ditos de avaliação destinados a medir resultados quantitativos (Chaves, 2015).

3. Rankings académicos, plataformas digitais, financiamentos e *World Class University*

A regulação transnacional do ensino superior é levada a cabo pelas grandes agências internacionais e que intervêm nos programas de reestruturação econômica e financeira de vários países, cuja regulação se exerce, por exemplo, através da imposição de medidas de austeridade. Representa, como explicita Barroso (2014), uma opção política evidente a favor do abandono do Estado Providência. As diretivas ou recomendações destas organizações têm vindo a legitimar as políticas nacionais, nos diferentes países do espaço lusófono. Vários estudos nos têm revelado a forte regulação da educação operada pelas múltiplas entidades supranacionais como é o caso BM, a OCDE e a UNESCO, mas entendemos que apesar do GATS ser menos conhecido que as outras organizações, poderá influenciar fortemente a assunção da educação como bem comercializável e, por isso, dar-lhe-emos destaque neste trabalho. Siqueira (2004), com base em estudos internacionais, entende que a integração da educação superior na lista de serviços comercializáveis é resultado de pressões dos países mais desenvolvidos que veem uma oportunidade no potencial lucrativo mercado educativo e, por isso, assumem a importância do acesso ao mercado internacional com o propósito da sua expansão e lucro. Siqueira (2004) salienta a importância econômica da educação, especialmente para os países que recebem muitos alunos estrangeiros como é o caso dos EUA, da Austrália, da Inglaterra, da França, entre outros. Embora esta questão merecesse um maior aprofundamento, optamos por destacar, neste trabalho, os modos de oferta comercial de educação que estão contemplados no acordo: Modo 1) oferta transfronteiriça, de fornecedores com sede num país para outro; Modo 2) consumo no exterior, por indivíduos de um país noutro país membro; Modo 3) presença comercial, através de *franchising*, instalação de campus no país de realização do serviço; Modo 4) presença de pessoas nativas, pessoas de uma nacionalidade que executam serviços noutro país membro (consultores, professores, etc.).

Siqueira (2004) destaca, ainda, que o Banco Mundial tem vindo a promover eventos no sentido de favorecer a interação e o financiamento de grupos interessados no negócio educativo, nos países em desenvolvimento. Dos vários eventos realizados em vários formatos, inclusive, através das plataformas digitais, destacam-se as *Feiras Internacionais* de cursos ou de

estudantes onde se encontram universidades (países) vendedores do serviço e clientes que querem comprar os serviços e, ainda, entidades periféricas como empresas de vários setores e de serviços educacionais, de informática, de comunicações, entre outros. Estes encontros internacionais têm como principal objetivo favorecer a comercialização da educação, em espaços globais. Estes processos constituem, também, possibilidades de desenvolvimento de mercados de outras empresas de serviços. É o caso de empresas que operam nos espaços de mediação e que trabalham na “captação de estudantes” direcionando-os para determinadas universidades. A liberalização da educação pode aumentar ainda mais as desigualdades entre países que fornecem os serviços e os países que são, especialmente, os clientes. Alguns autores referenciados sinalizam o argumento que circula em vários fóruns e que aponta a comercialização do ensino superior como promotora de benefícios para os países importadores, que ganham acesso a sistemas de ensino superior de qualidade elevada, e aos países exportadores, que ganham lucros. Em termos de consequências negativas, Siqueira (2004) considera que a inclusão da educação no GATS pode transformá-la num processo simples de comercialização, em que os países mais ricos seriam os vendedores e os países em desenvolvimento os compradores de vários tipos e formas de serviços educativos diretos e associados, sendo que, “tal perspectiva fere a soberania e a autonomia das nações, num caminho que pode levar à perda da diversidade cultural e dos valores locais” (2004, p. 155). Siqueira (2004) entende que o aumento da competitividade traz prejuízo para os grupos menores, ao agravar das diferenças nacionais e regionais, uma vez que a lógica de mercado é mais favorável aos países mais ricos e pode aumentar a desigualdade social.

Neste cenário, os rankings acadêmicos globais são protagonistas pois contribuem para alimentar a competitividade das IES, ao nível mundial, e promover a atratividade ou captação de estudantes e investigadores, à escala global. Os rankings acabam por ter um papel significativo na construção do *status* das universidades, além de mensurar a competitividade global (Calderon; Poltronieri; Borges; 2011; Hazelkorn, 2009, 2011; Fernandes, 2015). Ora tendo em conta as fragilidades ao nível de financiamento das IES públicas, é necessário captar fundos para a sobrevivência organizacional. E é aqui que reside o perigo da subordinação das IES públicas às lógicas mercantilistas e que são, naturalmente, alimentadas pelos rankings internacionais. O prestígio, eventualmente, conseguido, por algumas universidades, nestes espaços competitivos, pode trazer alguns benefícios na medida em que poderão contribuir para atrair mais recursos financeiros provenientes de várias esferas. Mas há uma grande desigualdade no que diz respeito ao ponto de partida das universidades nesta corrida aos financiamentos e que está, naturalmente, associada aos rankings e aos padrões formatados e construídos a partir da cultura académica anglo-saxônica e estadunidense. No caso das universidades localizadas em países cuja língua oficial não é o inglês, podemos dizer que se aumenta a desvantagem. O volume de publicações de artigos científicos, em inglês, é uma condição importante para que essas universidades possam constar nas

tabelas classificatórias internacionais. Isso explica a pressão exercida pelos órgãos reguladores da pós-graduação nos países periféricos e semiperiféricos para a publicação em inglês (Altbach, 2007; Vieira, 2014). Por outro lado, as plataformas digitais focadas na gestão de dados científicos e de gestão de bases de dados e de revistas para publicitação de artigos científicos mantêm alianças com determinadas universidades com maior poder econômico, formando determinados circuitos mais ou menos fechados e muito questionáveis. A relação entre rankings acadêmicos e a gestão de plataformas de bases de dados científicos e de publicitação da ciência é um tema ainda pouco explorado. A mensurabilidade da produtividade associada a determinadas revistas acadêmicas indexadas por exemplo à base de dados Scopus, da Elsevier, ou a Web of Science, pela Clarivate, são exemplos interessantes para análise. Segundo Thiengo, Bianchetti e Mari (2018), este tipo de empresas, no geral, é especializado em oferecer suporte técnico, recursos financeiros, assessorias, plataforma tecnológica, gestão de dados e informações estatísticas, serviços de comparações, entre outros serviços. Thiengo, Bianchetti e Mari (2018) reforçam que as organizações referidas

produzem “fatos” e ‘verdades’, a partir dos números. Paralelamente estas empresas desenvolvem aplicativos digitais e consultorias a fim “de ‘orientar’ a utilização desses meios para escolha das futuras universidades, criando formas de interação direta com o público-alvo, neste caso, os estudantes e suas famílias. Estas instituições ranqueadoras também patrocinam grandes fóruns e eventos, que têm como objetivo discutir os rankings (Thiengo; Bianchetti; Mari; 2018, p. 111).

Oliveira (2009) considera que os resultados dos rankings mundiais estão contaminados à partida, pois assumem referenciais que são impostos pelos países dominantes e questiona como as universidades de países periféricos poderão estar em igualdade num contexto marcado pela desigualdade. Na sua opinião, os rankings “ameaçam a diversidade de concepção de universidade e desconsideram a agenda educacional dos países – particularmente aqueles marcados por um capitalismo tardio, independência tardia, abolição tardia, industrialização tardia e universidade tardia” (Oliveira, 2009, p. 12). O reconhecimento e validação da qualidade das IES através dos rankings, por sua vez, influi fortemente na atração de investimentos e de “captação” de estudantes e investigadores. Apesar do desinvestimento público, assiste-se, nos diferentes países, a um reforço no incentivo a que as IES subam posições nos rankings. As próprias universidades têm aderido a esse discurso, visível na adoção de práticas de marketing em que utilizam os rankings para se publicitarem. Por outro lado, têm também surgido empresas que trabalham na “captação” de estudantes internacionais, com base no marketing educacional. Vários estudos têm denunciado os perigos nestas competições entre desiguais organizações, tendo em linha de conta referenciais únicos e padronizados e que acabam por valorizar um determinado modelo de universidade, desconsiderando os contextos em que essas organizações estão implementadas.

De acordo com Barroso (2014, p. 29), existem várias evidências do aumento da regulação transnacional do ensino superior no nosso país, e acrescentamos nos vários países do espaço lusófono, dos quais o autor destaca: a) Processo de Bolonha; b) Rankings das universidades; c) Culto do “*american way of science*”; d) “Fetichismo bibliométrico”; e) *Massive online open courses* (MOOC); e f) Desinvestimento nas universidades públicas. Costa, Ferreira e Maragna (2020) analisaram universidades brasileiras e estrangeiras trabalhando com a ligação do financiamento ao posicionamento dos rankings. Entre muitos aspetos, identificaram que, no caso das universidades brasileiras, havia uma correlação efetiva entre mais financiamento e melhor posicionamento nos rankings. Mas nas universidades estrangeiras estudadas, nem sempre se confirmava. Percebeu-se que, por exemplo, com grandes investimentos financeiros as universidades faziam opções distintas. Tendo em conta este fato, Costa, Ferreira e Maragna (2020) entendem que é necessário aprofundar este estudo pois segundo os investigadores, com o financiamento deverão ser estudadas outras variáveis como o tipo de gestão desenvolvido, a gestão dos recursos humanos, o número de estudantes por professor, as opções feitas em termos de investimentos, as infraestruturas, entre outros. Sabe-se que há unanimidade ao associar as virtudes dos rankings acadêmicos à visibilidade das IES e que esta situação poderá conferir às universidades bem classificadas uma maior possibilidade para atração de investimentos (público/privado) (Lima *et al*, 2016; Tumenas, 2018). Costa, Ferreira e Maragna (2020) consideram que, para além de volume do financiamento, estão também em causa as práticas de gestão desenvolvida e as opções feitas a esse nível. Os autores sugerem que se investigue o benchmarking das universidades, no sentido de compreender melhor o fenómeno da ligação entre financiamentos e sua gestão e a posição das universidades nos rankings. Outros estudos realizados recentemente sobre a relação da variável financiamento e posicionamento das IES nos rankings, mostraram que havia uma correlação, ou seja, mais financiamento, melhor posição nos rankings (TUMENAS, 2018; CABELLO; *Et Al*, 2019; CORDEIRO; LIEVORE; PAGANI, 2020). Os estudos permitem concluir que a autonomia financeira das instituições pode ser determinante para o melhor posicionamento dos critérios analisados no ranking académico analisado. Inferem que a autonomia financeira das instituições pode ser determinante para a classificação das universidades pois cada um dos fatores de análise leva em consideração uma série de critérios específicos e que dependem da distribuição de recursos nas instituições (Cordeiro; Lievore; Pagani, 2020).

Parece, pois, evidente que as universidades que têm poucos recursos financeiros e que têm dificuldades em integrar os circuitos descritos anteriormente, estarão em desvantagem no panorama da competitividade universitária.

Há, por exemplo, uma dificuldade reconhecida às universidades africanas e que se prende com a conciliação das pressões do mercado e a massificação do acesso ao ensino superior (Altbach, 2007). Segundo Pohl, (2015), as universidades da África subsaariana têm uma lógica estruturante

e de funcionamento específicas condicionada por inúmeros fatores que justificam a sua posição desprivilegiada em rankings internacionais.

Como percebemos, os rankings têm vários focos de influência como no âmbito da formulação de políticas, na gestão das instituições universitárias e nas relações acadêmicas, nos aspetos ligados ao financiamento e ao acesso ao crédito. Os rankings têm influências nos processos de mobilidade acadêmica internacional, e neste sentido, e segundo Thiengo, Bianchetti e Mari (2018), os rankings afirmam-se como dispositivos que promovem a ‘cooperação’ que designamos por instrumental na medida em que pretende desenvolver associações fortes e mais competitivas para atrair “cérebros” e financiamentos e, ainda, para fortificar ações de marketing a partir de rótulos ou “selos” de qualidade e excelência (Thiengo; Bianchetti; Mari, 2018). Servem, ainda, para fazer seleção das parcerias que, em princípio, dão melhores resultados nos aspetos atrás identificados. Os autores entendem que apesar dos aspectos positivos que essas alianças trazem para as organizações envolvidas, é importante refletir sobre os motivos que induzem esses processos, bem como os resultados e efeitos colaterais que, por meio deles, produzem. Para além dos rankings, estão em curso outras medidas promotoras de mais competitividade e hierarquização de IES, de cursos e de estudantes do ensino superior e que poderão contribuir para conduzir algumas IES para espaços ainda mais periféricos. Fica claro que é cada vez maior a influência de diversas instituições internacionais na geração de políticas de avaliação de IES, na fase que poderá ser designada por “pós-Estado Avaliador, pela sua gênese via empresas e via OECD” (Barreyro, 2018, p. 18).

Para explorar especificamente as *World Class University* (WCU), de entre as várias obras identificadas e que constituem o nosso *corpus* de análise, optamos por considerar, em especial, Douglass (2016) com “The New Flagship University: changing the paradigm from global ranking to national relevancy”. Entendemos que o autor sintetiza as principais preocupações sobre esta matéria e que são coerentes com o nosso posicionamento ao longo do nosso texto. Douglass, investigador em políticas públicas e educação superior no Center for Studies in Higher Education (CSHE), apresenta uma abordagem que traduz uma narrativa alternativa para os rankings globais e para a busca pelo *status* de Universidade de Classe Mundial. Douglass (2016) reforça a ideia de universidade enquanto organização complexa e multifacetada que tem muitas missões, integra muitos públicos e que não pode “viver” à margem das comunidades onde se encontra. No seu livro que integra vários artigos de vários investigadores, Douglass (2016) aponta o modelo da *New Flagship University* (NFU) como um possível caminho alternativo ao modelo WCU. Apresenta as *Flagship Universities* como universidades que refletem as diferenças contextuais que envolvem aspectos culturais, políticos, bem como as expectativas e as realidades de seus ambientes socioeconômicos. No entanto, o autor não refuta de todo os rankings, entendendo que estes deveriam representar uma preocupação secundária e não um fim em si mesmo. Segundo o autor a “rota sequencial lógica é do envolvimento regional/nacional e depois a influência global” (Douglass, 2016, P. 7), pensamento que sintoniza com a ideia da universidade “glocal”, que tem sido

discutida por alguns investigadores, especialmente no âmbito da *Global University Network for Innovation* (GUNI). Terminamos este ponto recordando as palavras de Dourado (2011) quando refere que se tem intensificado o estímulo à competitividade entre as IES, direcionando-as para o mercado com o objetivo de reduzir gastos públicos, sendo este o discurso dominante dos projetos dos vários governos instalados no que o autor designa no “mundo capital”. Apesar de já terem passado cerca de onze anos, continuam atuais as palavras de Dourado (2011) quando entende que em prol ideário mercantilista, têm sido levadas a cabo contrarreformas nos sistemas educacionais que têm regulado a ação das IES em várias regiões do mundo e que se limitam a seguir as recomendações dos organismos multilaterais ao serviço das potências ou Estados centrais.

Considerações finais

Sabemos que há um reconhecimento geral para o valor estratégico do ensino superior para o desenvolvimento económico e social. Percebemos, também, que o mercado em torno do ensino superior se intensificou na procura e captação de estudantes e investigadores à escala global. Os rankings têm promovido esses mercados e o desenvolvimento de várias empresas que se dedicam à mercantilização da educação e da ciência. Este trabalho procurou evidenciar, no espaço lusófono, que as universidades não estão na mesma posição de competição e que o seu financiamento (ou a falta dele) parece ter repercussões nos resultados dos rankings. As universidades não estão todas na mesma posição de igualdade na corrida ao título de Universidade de Classe Mundial. São necessárias mais investigações que evidenciem, de forma mais significativa, que os processos competitivos entre universidades poderão trazer mais desigualdades entre pessoas, países e regiões.

Referências Bibliográficas

ALTBACH, P. G. **Périphéries et centres: les universités de recherche dans les pays en développement politiques et gestion de l'enseignement supérieur**, Paris: *Ed. de l'OCDE*, v. 19, p. 123- 150, 2007.

APRILE, M. R; BARONE, R. E. Educação superior: políticas de Inclusão social. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 39-55, 2009.

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

BARROSO, J. A regulação do Ensino Superior: transformações em curso. In: A. Pires, A. Vasconcelos, C. Figueiredo, M. Alves (coord.) **Trabalhar (s)em**

Rede em Educação. Dinâmicas de Cooperação. Coleção Educação e Desenvolvimento, UIED. p. 27-50, 2014.

BENE, L.; RUMBANE, S.; GARCIA, F.; MOURÃO, A. As tensões entre a expansão e as desigualdades sociais no acesso ao ensino superior em Moçambique. **Revista Gestão Avaliação Ed.**, Santa Maria, v. 11, n. 20, p.1-16., 2022

CABELLO, A.; IMBROISI, D.; FALQUETO, J.; FERREIRA, G; ARRUDA, J. Rankings universitários internacionais - evidências geográficas e orçamentárias para instituições brasileiras. [Conference session ou Paper presentation]. **XIX Colóquio Internacional de gestão universitária” Universidade e desenvolvimento sustentável: desempenho acadêmico e os desafios da sociedade contemporânea.** Florianópolis, Santa Catarina. 2019.

CABRITO, B. G. **Análise socioeconômica do financiamento do ensino superior universitário em Portugal: Contributos para o processo decisional de (re) construção de uma política socio educativa para o ensino superior universitário público.** [doctoral thesis, Universidade de Lisboa] 1999.

CABRITO, B.G. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p.977-996, 2004.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, 2011.

CERDEIRA, M. L. **O financiamento do ensino superior português. Partilha de custos.** [doctoral thesis, Universidade de Lisboa] 2008.

CERDEIRA, M. L.; CABRITO, B. G.; MUCHARREIRA, P. R. O crescimento do Ensino Superior no Portugal democrático: evolução da pós-graduação e da produção científica. **Eccos – Revista Científica**, v. 51, p. 1-24, 2019.

CHAVES, V. **Política de financiamento e expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão.** *Ed. Tem. Digital*, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, 2015,

CHESLOCK, J. J.; GIANNESCHI, M. Replacing State Appropriations with Alternative Revenue Sources: The Case of Voluntary Support. **Journal of Higher Education**, v.79, n. 2, p. 208-229, 2008,

CORDEIRO, L.; LIEVORE, C.; PAGANI, R. Instituições de Ensino superior no ranking Times Higher Education. Uma análise sobre ensino, pesquisa e renda industrial. **Revista Stricto Sensu**, v. 5, n. 1, p.43-58, 2020.

COSTA, S.; FERREIRA, D.; MARAGNA, L. M. Financiamento do ensino superior: uma análise preliminar entre as universidades estrangeiras e brasileiras. [Conference session ou Paper presentation]. **XLIV Encontro ANPAD**. 2020.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995- 2009): do provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v; 15, n. 1, p.195-224, 2010.

DINIS, J.; OLIVEIRA, J.F; LIMA, D. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. **Revista Educação e Questão**, Natal, v .59, n. 61, p.1-19, 2021.

DOUGLASS, J. A. (ed.). The New Flagship University: changing the paradigm from global ranking to national relevancy. Nova York, Palgrave Macmillan, 2016.

DOURADO, L.F. Política e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **RBPAE**, v. 27, n. 1, p.53-65, 2011.

FERNANDES, F. **Representação das universidades portuguesas através de rankings universitários internacionais**. a [Master's thesis, Universidade de Coimbra] 2015.

FROELICH K. A. Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 246-268, 1999.

GONÇALVES, A. O direito à educação e Políticas de expansão do ensino superior público em Moçambique: estagnação, privatização e exclusão (1986-2008). **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 23, n. 1, p 39-57, 2018.

GUILICHE, P. M. **Ajuda externa escolha e políticas públicas no sector da educação em Moçambique** (2006-2011). [Master's thesis, Universidade de Eduardo Mondlane] 2011

HAZELKORN, E. Os rankings e a batalha por excelência de classe mundial: estratégias institucionais e escolhas políticas. **Higher Education Management and policy**, v. 21, n. 1. p.47-68, 2009.

HAZELKORN, E. Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world class excellence. **Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world class excellence**. Palgrave Macmillan. 2011.

JOAQUIM, J. A. **Financiamento do ensino superior em Moçambique. A participação dos estudantes/famílias na província de Gaza**. [Doctoral thesis, Universidade de Lisboa] 2020.

KHELFAOUI, H. The Bologna process in Africa: globalization or return to “colonial situation”? **Journal of Higher Education in Africa**, v. 7, n. 1&2, p. 21-38, 2009.

LIMA, L.; AZEVEDO, L.; CATANI, A. O Processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, São Paulo: Universidade de Sorocaba, v. 3, n. 1, p. 7-36, 2008.

LIMA, M.C; *et al.* **Brasil múltiplos desafios: seu posicionamento nos rankings acadêmicos globais**. [Conference session ou Paper presentation] 6^a Conferência FORGES, Campinas. 2016.

MAGALHÃES, A. M. **A identidade do ensino superior: política, conhecimento e educação numa Era de transição**. Lisboa: FCT/Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

MANUEL, C.; BUZA, A; MANUEL, I. **Financiamento do ensino superior em Angola**. [Conference session ou Paper presentation]. 8^a Conferência FORGES 2018. In www.aforges.org. Acesso em: 21 jan. 2022.

MUTEKA, B. **O financiamento do ensino superior em angola: implicações para o sector privado**. [Conference session ou Paper presentation]. 7^a Conferência FORGES, 2017.

MECHISSO, G. Influências das políticas globais na expansão do ensino superior em Moçambique. **Revista Interterritórios**. v. 6, n. 1, p.352-367, 2020.

MENESES, M. P. As ciências sociais no contexto do ensino superior em Moçambique: dilemas e possibilidades de descolonização. **Perspetiva**, v. 34, n. 2, p. 338-364, 2016.

MORGADO, J. C. Processo de Bolonha e ensino superior num mundo globalizado. **Educação Sociedade**. v. 30, n. 106, p. 37-62, 2009.

NASCIMENTO, A. M. **Financiamento no ensino superior: a diversificação de fontes de financiamento**. [Doctoral thesis, Universidade de Lisboa] 2018.

NEAVE, G. Les études supérieures à l’université aujourd’hui. **Revue des Sciences de l’Éducation**, Montreal, v. 29, n. 2, p. 397-414, 2003.

OLIVEIRA, F. Prefácio. In SILVA JÚNIOR, J. d. R.; Sguissardi V. (Eds.), **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã. 2009.

OMAR, M. N. **Políticas, concepções e práticas dominantes no ensino superior em Moçambique**. [Doctoral thesis, Universidade de Aveiro] 2014.

POHL, H. How to measure internationalization of higher education. In E. Ullberg (Ed.), ***New perspectives on internationalization and competitiveness***. Dordrecht: Springer, p. 31-46, 2015.

ROCHA, A. **A Universidade e a sua função como instituição social**. In: **Silva, C. & S. Como fazer ciências sociais e humanas em África: questões epistemológicas, metodológicas, teóricas e políticas**. Dakar: CODESRIA, p. 145-155, 2011.

RODRIGUES, M. L.; HEITOR, M. (Org.). **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior em Portugal**. Almedina. 2015.

SEIXAS, A. M. **Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal: A inevitável presença do Estado**. Coimbra: Quarteto Editora. 2003.

SILVA, T. C. Liberdade acadêmica e ensino superior em Moçambique. **Tensões Mundiais**. v. 7, n. 13, p. 211-234, 2018.

SILVEIRA, H. **Regulação e financiamento do ensino superior privado: o direito económico na reconstrução de arranjos institucionais para ampliar o acesso e elevar a qualidade de educação no Brasil**. [Doctoral thesis, Universidade de São Paulo] 2020.

SIQUEIRA, A. C. A regulamentação do enfoque comercial no sector educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**. n 26, p.145-184., 2004

THIENGO, L; BIANCHETTI, L.; MARI, C.L. Rankings académicos: emergência, proliferação e implicações para a gestão da educação superior. **Revista Gestão Estratégica das Organizações**, v. 6, n. 1, p.100-113, 2018.

TUMENAS, F. Financiamento das universidades líderes nos rankings internacionais: um caminho para as universidades públicas brasileiras? **Avaliação**. v. 26, n. 1, p. 270- 287, 2018.

VIEIRA, R. C. **A internacionalização da pós-graduação no Brasil: a relação entre os rankings académicos globais e avaliação dos programas de pós-graduação em Administração**. ESPM, São Paulo. 2014.

WANDERCIL, M.; CALDERÓN, A. I.; GANGA-CONTRERAS, F. A. Qualidade de educação superior no Brasil: desempenho das universidades católicas à luz dos rankings académicos: índices e tabelas classificatórias estatais e do setor privado. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 51, e14581, 2019.

CAPÍTULO 7

Universidades de classe mundial: Tendências à luz do desempenho das universidades brasileiras nos principais rankings acadêmicos mundiais

Adolfo Ignacio Calderón

Marco Wandercil

Maynara de Oliveira Ribeiro

Introdução

As Universidades de Classe Mundial (UCM) ou *World Class Universities* (WCU) são caracterizadas como um modelo muito específico e não generalizável de universidade, cuja excelência encontra-se chancelada pelos *rankings* internacionais, abrangendo menos de 5% das universidades do mundo (Hazelkorn, 2015; Salmi, 2009). O movimento de expansão das UCM no contexto do capitalismo acadêmico mundial reflete a constituição de um padrão de excelência acadêmico-científica, assim como sua legitimidade através de sua chancela, seu selo de qualidade apresentado nos *rankings* acadêmicos (Altbach, 2006; Salmi, 2009).

O livro de Jamil Salmi (2009) denominado “O desafio de estabelecer, implementar, concretizar universidades de classe mundial” é um clássico, em que ele aponta uma euforia nos diversos países do mundo em entender o que seria a Universidade de Classe Mundial, principalmente com a intenção de ter uma. Isso posto, o autor faz alguns questionamentos: de quantas universidades de classe mundial um país precisa? Será que um país realmente precisa de uma universidade de classe mundial? Será que um país tem condições de pagar para uma universidade de classe mundial? Esse investimento será retirado de outras áreas prioritárias do segmento da educação?

De acordo com Salmi (2009), o reconhecimento das UCM ocorre em parte pelo levantamento de suas produções e pesquisas acadêmicas excepcionais, ocasionando em universidades de elite processos de seleção mais rigorosos de seus estudantes. O autor lista três características necessárias para que se possa alcançar esse status, que envolvem “(a) alta concentração de talentos (professores e estudantes), (b) recursos abundantes, (c) governança favorável” (Lee; Calderón, 2019). Ao abordar essas características de uma UCM, pode-se resumi-las em Instituições de Educação Superior (IES) que são reconhecidas por sua excelência no campo da pesquisa e na produção do conhecimento, ou seja, é um tipo específico de universidade cuja excelência acadêmica se encontra chancelada pelos *rankings* internacionais. De acordo com Hazelkorn (2015), é algo tão específico que não atinge nem 5% das universidades do mundo.

De acordo com Luiz Cláudio Costa, presidente do Observatório de Rankings Acadêmicos e de Excelência (IREG), em *live* realizada em parceria

com a consultoria “2 em 1 Comunicação e Educação” realizada em maio de 2020, afirma que todo tipo de classificação busca identificar grupos de excelência, é natural do ser humano querer ter em mãos referências de qualidade, se planeja ir à praia, deseja ter a relação das melhores, se vai a um restaurante, ter sua avaliação, se vai a um hotel, o número de estrelas conta. Enfim, esse conjunto de informações auxilia na tomada de decisão em termos de ajustes em várias frentes, uma delas é até onde suas economias consegue levá-lo.

O selo das 100 melhores está presente em todos os segmentos da sociedade, hotéis, livros, filmes, discos, restaurantes, entre outros (COSTA, 2020). Com universidades não é diferente. Com o mesmo objetivo de apresentar destaques na área do conhecimento, quando da divulgação de um determinado ranking, as manchetes dos veículos de comunicação seguem numa mesma direção para identificar quais universidades integram o grupo das 100 melhores do mundo, e no intuito de ampliar o alcance dessas listas, consideram subgrupos de excelência, as 200 ou 300 melhores do mundo, ou simplesmente, “entre as melhores do mundo”. De qualquer forma, estar classificada nestas listagens, denota-se um tipo singular de universidade que a grande maioria dos países não possui e está circunscrito dentro de um espaço específico no campo da geopolítica do conhecimento.

A Era Digital no cenário internacional acadêmico é caracterizada pelo aumento da legitimidade dos *rankings*, enquanto instrumentos de avaliação da Educação Superior, que monitoram o desempenho de IES via poderosos recursos de gestão de Big Data, reconhecidos internacionalmente pelo seu alcance, analisando universidades do mundo inteiro e atribuindo-lhes um selo de qualidade (Wandercil *et al*, 2019).

Especificamente os *Rankings* THE e QS, enquadram-se na categoria comercial, possuem forte impacto e apelo midiático, abrangem indicadores de ensino, além de fundamentarem-se em pesquisas de percepção/reputação. Contemplam, também, indicadores de internacionalização do corpo discente, dados bibliométricos e dados informados pelas universidades. Além disso, hierarquizam, por meio de médias amostrais, favorecendo IES de menor tamanho, bem financiadas e intensivas em pesquisa (Wandercil *et al*, 2019, p. 151).

Nesse contexto, este capítulo visa apresentar tendências à luz do desempenho das universidades brasileiras nos principais *rankings* acadêmicos mundiais, considerando a relevância da chancela das UCM no âmbito da geopolítica do conhecimento e do capitalismo acadêmico. Para sua realização, houve uma revisão bibliográfica nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Google Acadêmico, além da utilização de informações e resultados presentes nas páginas eletrônicas dos principais *rankings* internacionais selecionados: *Academic Ranking of World Universities* (ARWU); *Times Higher Education World University Rankings* (THE) e *QS World University Rankings* (QS).

Universidades de Classe Mundial no contexto da geopolítica do conhecimento

A UCM está intrinsecamente relacionada à geopolítica do conhecimento no contexto do mercado mundial de educação superior e da expansão do capitalismo acadêmico. Como já explicitado, se trata de um tipo muito específico de universidade não generalizável ou universalizável como modelo e tem um papel chave na geopolítica e na própria economia do conhecimento. O conceito de capitalismo acadêmico de raízes anglo-saxãs possui como ponto de referência todo o processo de restrição financeira e transferência do financiamento das instituições públicas para o mercado (Brunner, 2010).

Reconhecer a influência dos rankings compreende investigar as políticas educacionais que envolve estudar os processos de globalização econômica e cultural, destacando a incorporação do conhecimento como um dos fundamentos da produção de mais valia, escondendo uma noção de mercadoria nos meandros educacionais (Schlesener; Masson; Subtil, 2016; Santos, 2020). De acordo com Santos (2020), o contexto universitário e de pesquisa constituiu-se numa indústria do conhecimento importante estrategicamente na reprodução material e simbólica do sistema capitalista, em que é necessário a promoção de articulações políticas para que agências multilaterais orientem sua capacidade de regulação. De acordo com o estudioso, essa regulação direciona para a privatização da produção e o uso/consumo do conhecimento e do controle sobre a sua circulação. Dessa forma, vem ocorrendo a apropriação da geopolítica para expor novas estratégias de reprodução do capital na educação, percebendo que a sociedade do conhecimento é cada vez mais envolvida pela aplicação de elementos mercadológicos necessários à imposta livre concorrência por meio da incorporação da lógica de mercado, conseqüentemente em forma de mercadoria-conhecimento.

Tendo em vista as distintas formas em que circula o conhecimento (artigos científicos, patentes, direitos de propriedade), ele passa a constituir apreciada commodity dos mercados financeiros, tornando-se sistemicamente estratégico: i. inibir constrangimentos políticos dos Estados nacionais a sua circulação entre nações e fronteiras, adotando políticas, em chave transnacional, de abertura e desregulamentação de mercados educativos, legislações adequadas ao livre trânsito e à desnacionalização de investimentos de capital, também aqui em suas diversas formas (ações em bolsa, crédito educativo, fundos de investimento) e por diversos mecanismos (parcerias público-privadas, gestão terceirizada, privatização, cobrança de mensalidades); ii. adequar modelos institucionais e matrizes de formação (currículos, programas e objetivos de formação e pesquisa) a demandas de mercado, subordinando os processos pedagógicos a relações custo-benefício monetizadas e ao gerenciamento por resultados e performances requeridas, nesse passo propondo e difundindo objetivos e procedimentos de formação superior vazados no que aqui denominaremos 'epistemologias de mercado'. E é desse modo que se vão subtraindo dessas instituições as responsabilidades com a formação cidadã – por definição referida à nacionalidade – e com o cultivo da cooperação em matéria de produção e intercâmbio de conhecimento (Santos, 2020, p. 137).

Nessa perspectiva, Schneider e Rostirola (2015) salientam que nas últimas quatro décadas, os Estados vêm realizando mudanças para implementação e controle de alguns setores, introduzindo, consolidando e ampliando mecanismos para avaliar em escala nacional a produção e regulação de suas políticas públicas, por meio de aplicação de provas aos estudantes, professores e escolas visando direcionar tais mudanças. Ainda, de acordo com os autores, tais implementações, com o Estado conduzindo as políticas públicas e as escolas, têm sido responsáveis pela adoção de mecanismos de quase-mercado na educação.

Alimentado pela lógica capitalista vincada em novo modelo de administração pública, o Estado-avaliador confirma sua centralidade no controle da educação pela incorporação de novas e mais sofisticadas estratégias de avaliação. Assentado no desejo de maximização dos lucros, o Estado-avaliador experimenta formatos que intensificam a expansão de políticas de mercadorização da educação em contexto que extrapola a esfera nacional (Schneider; Rostirola, 2015, p. 506).

Nesse cenário do chamado capitalismo acadêmico entram as UCM, modelo já citado de universidade muito específico, reconhecidas em parte por suas produções do conhecimento e pesquisa excepcionais, considerando que elas formam profissionais qualificados para a demanda do mercado de trabalho, conduzem pesquisas de ponta e publicações em periódicos e revistas científicas de renome, além do caso de instituições de ciência e tecnologia, que contribuem com inovações tecnológicas por meio de patentes. Entretanto, convém retomar os questionamentos de Salmi (2009): De quantas UCM um país precisa? Será que o país, se realmente precisa de uma, se pode pagar por uma e se esse investimento será retirado de outras áreas prioritárias do segmento de educação superior?

Por seu status, Salmi (2009) destaca que há algumas estratégias adotadas para se criar/tornar uma UCM: elevando um pequeno número de universidades de excelência que já existem; fundindo universidades existentes para potencializá-las e aspirar a ter uma UCM; ou começando uma universidade do zero. O entorno territorial de uma UCM se redimensiona na medida em que procura atingir diversas cidades e países do mundo, pois todo o canto do planeta passa a ser o entorno territorial de uma UCM, porque junto com isso se leva seus conhecimentos, leva suas potencialidades, mas, ao mesmo tempo, há outro elemento, procurar sustentação e financiamento para suas atividades, algo que se traduz em divisas para o país.

Knight (2015) propõe três tipos de UCM, clássicas, filiais, e cofundadas, destacando que para formar novas UCM e sistemas de educação superior em todo o mundo, é imprescindível a internacionalização induzida pelos *rankings* acadêmicos globais. Para o estudioso, a primeira geração é a clássica, um modelo de universidade internacionalizada assim como as americanas e britânicas, que recebem em suas instalações estudantes e pesquisadores advindos de diversas localidades do globo. A segunda geração é o modelo de

filiais, em que as universidades internacionais também se estabelecem em outros países para além do seu com unidades próprias ou escritórios de representação. Já a terceira e mais recente geração, é caracterizada como cofundada e é composta por universidades internacionais que têm seu funcionamento independente da matriz e, ao mesmo tempo, em colaboração direta com parceiros (Knight, 2015).

No Reino Unido, cerca de 20% das universidades possuem alunos estrangeiros, sendo que todas contratam grupos específicos para captação de alunos, representando a importância que isso traz para geração de divisas e sustentabilidade financeira nacional. As UCM agem para que sejam clássicas, mas acabam estabelecendo outras filiais em parceria com outros países ou acabam montando escritórios de representação, ressaltando que escritórios de representação de universidades anglo-saxãs não são inocentes, são balcões de negócios. Além disso, também há movimento de universidades cofundadas, ou seja, se une uma UCM com outras universidades em diversos países e então ofertam seus produtos e serviços (BELLANI, 2019).

Um estudo realizado em 2011 revela que 210 filiais de universidades internacionais, sendo a maioria na Ásia e no Oriente Médio, com 78 de origem americana, revela por exemplo a Universidade de Nova York com filiais em Shanghai (China), Abu Dhabi (Emirados Árabes) e em outros 11 países (Hazelkorn, 2011; Knight, 2015). Na Áustria a educação superior representa a terceira fonte econômica do país e gera divisas de 30,9 bilhões de dólares australianos por ano, possuindo 37,57% de estudantes internacionais no *Imperial College London* e 44,64% no *London School of Economics and Political Sciences* (Hazelkorn, 2011).

No Brasil isso não faz parte da cultura acadêmica, visto que não chega a possuir nem 1% de intercambistas estrangeiros nas universidades federais (TOLEDO; MARQUES, 2018). Alunos intercambistas compõem um componente importante dentro do contexto do capitalismo acadêmico para se ser considerada uma universidade empreendedora, ou seja, uma UCM. Salmi (2009) demonstra que nessas universidades de elite há muitos estudantes e docentes internacionais extremamente qualificados que agregam positivamente em diversos aspectos o seu funcionamento, além de ser um fator considerável para os resultados de *rankings*.

Rankings como instrumentos de avaliação da educação superior

Se tratando da chancela de UCM, não há como desligar a relação com os *rankings* acadêmicos. E o que seriam eles? Essa percepção, pelo menos no âmbito acadêmico no Brasil, tem mudado muito, considerando que a cultura acadêmica brasileira é essencialmente resistente à avaliação via *rankings*. Grandes teóricos brasileiros, como Dias Sobrinho (2003), rotulou os *rankings* como pseudo avaliações ou quase avaliações. Entretanto, de acordo com Calderón (2022), pode-se dizer que os *rankings* são instrumentos de avaliação da educação superior, nem melhores nem piores do que os outros, porque

todo instrumento, toda estratégia de avaliação da educação superior, tem suas potencialidades e suas fragilidades.

Os *rankings* globais criam furor sempre que são publicados ou mencionados. Políticos os utilizam regularmente como uma das medidas da força econômica e das aspirações de seus países, universidades os usam para ajudar a estabelecer ou definir objetivos que meçam seu desempenho em relação a diversas estatísticas, enquanto professores usam os *rankings* para fortalecer sua reputação profissional e seu status. O que começou como produto para consumidores dirigido a alunos de graduação locais se tornou uma manifestação e também um indutor da competição global e da batalha por excelência. Para sobreviver, as instituições de ensino superior estão usando os *rankings* para ajudar o planejamento estratégico, estabelecer objetivos e definir prioridades (Hazelkorn, 2010, p. 01).

Altbach e Hazelkorn (2018) são os grandes teóricos que nós temos atualmente sobre *rankings* acadêmicos e o que eles questionam é simultaneamente o que a literatura em geral questiona, a relação da avaliação com os tipos de indicadores que são utilizados e os discursos ideológicos que se encontram por trás. Todavia, o que se encontra é que os *rankings* acadêmicos, principalmente os internacionais, possuem como grande ponto de fragilidade a avaliação do ensino e aprendizagem, considerando que são *rankings* que trabalham predominantemente com dados objetivos focados na pesquisa científica.

Assim, está claro que criar comparações internacionais confiáveis de resultados educacionais é extremamente desafiador. Claramente, avaliar o ensino e a aprendizagem é fundamental para determinar a qualidade do ensino superior, mas usar as metodologias atuais para produzir dados comparativos é imprudente, na melhor das hipóteses. Em vez de nos enganarmos, acreditando que os *rankings* fornecem uma medida significativa da qualidade da educação, devemos reconhecer que eles simplesmente usam indicadores inadequados por conveniência comercial. Ou melhor ainda, poderíamos admitir, ao menos por enquanto, que é impossível avaliar adequadamente a qualidade da educação para fins de comparações internacionais (Altbach; Hazelkorn, 2018, p. 01).

Ao encontro dessa afirmação, Khomyakov, Dwyer e Weller (2020, p. 122) complementam que “a lógica do bem público foi substituída pela lógica da marca comercial privada”, bem como o “desenvolvimento individual deu lugar aos serviços educacionais prestados pelas universidades”, com destaque para a internacionalização como fator importante para o desenvolvimento da educação superior.

Diante dessa lógica, Altbach (2006) ressalta a evidência e utilização dos *rankings* acadêmicos no mundo todo, independente das críticas sobre sua concepção ou a legitimidade de seus métodos, pontuando que os *rankings* são inevitáveis em tempos de massificação da educação e, quando bem elaborados, são valiosos para os consumidores, formuladores das políticas e para as IES, visto que todos almejam saber quais IES e cursos são os melhores

e qual a melhor maneira de investir seus recursos em financiamentos. Para o autor, os *rankings* acadêmicos tanto nacionais quanto internacionais são instrumentos de avaliação da educação superior que impactam na produtividade, na qualidade, na governança, na autonomia, na internacionalização e na competição, com o objetivo de orientar recursos, prestígio e regular as IES. Sob esse mesmo olhar Hazelkorn (2010, p. 01) sugere que:

Ao destacar diferenças de reputação, os *rankings* afetaram todas as IES – mesmo instituições antes protegidas pela história, missão ou governança. Bem colocada ou não, com foco internacional ou regional, cada instituição foi arrastada para o mercado mundial do conhecimento, desafiando pressupostos básicos sobre a educação superior (de massa). Dentro dos países ou entre eles, os *rankings* estão ajudando a transformar todas as IES em corporações estratégicas, que competem por posições, precariamente equilibradas entre a colocação atual e a que gostariam de alcançar. Por parecer que fortalecem ou proporcionam visibilidade para algumas instituições, os *rankings* também expuseram fraquezas percebidas – no nível do sistema ou no nível institucional. Obter sucesso, ou simplesmente sobreviver, requer mudanças significativas na forma pela qual as IES conduzem seus assuntos. A despeito das críticas à validade metodológica de determinados indicadores ou aos pesos atribuídos a eles, os *rankings* se tornaram um (conveniente e oportuno) instrumento de política e uma ferramenta de administração.

Assim, “as classificações vieram para ficar”, pois mesmo com críticas, se reconhece que estar entre as melhores posições nos *rankings* é um fator indispensável para garantir mais recursos, mais alunos e até mesmo atrair IES fortes como parceiras (Rauhvargers, 2013 - tradução dos autores). Desse modo, se reforça a ideia de que os *rankings*, como qualquer outro instrumento de avaliação, possuem fragilidades e potencialidades, dependendo intrinsecamente de seus objetivos, indicadores e forma de uso dos seus resultados.

O poder dos *rankings* acadêmicos é, então, ressaltado e sua legitimação vem se dando no novo contexto global da geopolítica do conhecimento. No espaço de Língua Portuguesa, com exceção do Brasil, a maioria dos países não possuem *rankings* próprios nacionais, pois não faz parte de sua cultura o ranqueamento. Pois bem, no Brasil, há *rankings* acadêmicos que estão impactando o dia a dia nas universidades, em seus diversos portes e intervindo especificamente na chamada economia do conhecimento, na medida em que as UCM são universidades que, dentre outras características, pensam a sua realidade, o seu impacto social transnacional e não no seu entorno real e imediato para manter a excelência acadêmica.

Tendências do desempenho das universidades brasileiras em relação às universidades de classe mundial

E o Brasil nesse cenário? Pode-se dizer que ele é o reflexo da Reforma Universitária de 1968, um dos anos mais truculentos da ditadura militar. É o grande paradoxo dentro das políticas da ditadura militar, a criação de uma base científica tecnológica junto com a Reforma Universitária que possibilitou que o Brasil tivesse espaço e investimento na produção do conhecimento, o tornando bastante diferente ao lado de pouquíssimos países no espaço Ibero-americano. Nesse sentido, Wandercil *et al* (2019) verificaram que o Estado brasileiro se preocupa com a avaliação e a qualidade da educação, considerando que tentou estabelecer nas últimas décadas “uma cultura de avaliação em âmbito nacional”, culminando em avaliações classificatórias com estímulo concorrencial baseado em valores neoliberais e na parceria entre público e privado. Para os estudiosos, esse processo foi influenciado pelo reconhecimento e resultados dos *rankings* internacionais, em que as IES buscam prestígio através de posições de destaque e as consequências acarretadas em se tornar uma UCM.

Dentre os diversos tipos de *rankings*, pode-se destacar três: *Academic Ranking of World Universities* (ARWU, 2021) desde 2003; *Times Higher Education World University Rankings* (THE, 2022) desde 2004 e *QS World University Rankings* (QS, 2022) desde 2004. O ARWU, também conhecido como *ranking* de Shanghai, é o mais elitista dentre todos e trabalha essencialmente com dados objetivos a partir de seis indicadores. Enquanto isso, o *ranking* QS também utiliza elementos subjetivos como a percepção por pares do mundo acadêmico e a percepção de mercado, a partir de oito indicadores em sua última avaliação. Já o *ranking* THE trabalha 13 indicadores compostos por elementos objetivos e subjetivos. Esses três *rankings* acabam sendo os principais responsáveis pela chancela das UCM, embora a utilização dos *rankings* não se restrinja a esse uso, estando em disseminação tanto em âmbito local, regional, nacional, quanto internacional e global.

No ARWU (2021), em sua última atualização, das 1000 universidades ranqueadas, posicionaram-se 21 brasileiras, sendo todas universidades públicas, das quais 18 são federais (Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal de Pelotas (UFPEl), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)), e 3 estaduais (Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade de Campinas (UNICAMP)). A USP é a universidade mais bem posicionada, estando entre as posições 101-150.

Quadro 1 - Desempenho das universidades brasileiras no ARWU de 2021

Universidades	Quantidade	Faixa
USP	1	101-150
UFRGS, UNESP, UNICAMP	3	301-400
UFMG, UFRJ	2	401-500
UnB	1	501-600
UFPR, UFSC, UNIFESP	3	601-700
UFSCar, UFF, UFPel	3	701-800
UFC, UFG, UFPE, UFRN	4	801-900
UFBA, UFSM, UFV, UFMS	4	901-1000

Fonte: Elaboração dos autores a partir do ARWU (2021).

No THE (2022), entre as 1662 universidades ranqueadas, 70 são brasileiras, mas com destaque para as 10 universidades brasileiras ocupantes de posições dentre as 1000 primeiras globais, sendo 5 universidades federais (UFMG, UFRGS, Universidade Federal de Sergipe (UFS), UFSC e UNIFESP), 2 estaduais (USP e UNICAMP) e 3 privadas, (Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)) em que novamente a melhor posição brasileira é ocupada pela USP entre 201-250.

Quadro 2 - Desempenho das universidades brasileiras no THE de 2022

Universidades	Quant.	Faixa
USP	1	201-250
UNICAMP	1	401-500
UFMG, UFRGS, UFS	3	601-800
UFSC, UNIFESP, UNIFOR, PUC-Rio, PUCRS	5	801-1000

Fonte: Elaboração dos autores a partir do THE (2022).

Em relação ao QS (2022), que lançou sua classificação de 2023 em junho de 2022, posicionaram-se 35 universidades brasileiras entre as 1500 contempladas pelo *ranking*, as quais se distinguem entre 20 federais, 8 estaduais e 7 privadas. Dentre as primeiras 1000 posições, há 13 universidades brasileiras, sendo 8 federais (UFRJ, UNIFESP, UFMG, UFRGS, UFSC, UFSCar, UFPR, UnB), 3 estaduais (USP, UNICAMP e UNESP) e 2 privadas (PUC-Rio e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)).

A primeira posição em relação às universidades brasileiras também é ocupada pela USP em 115.

Quadro 3 - Desempenho das universidades brasileiras no QS de 2023

Universidades	Quant.	Faixa
USP	1	115
UNICAMP	1	=210
UFRJ	1	333
UNIFESP	1	=441
UNESP	1	=477
PUC-Rio, UFMG	2	601-750
UFRGS	1	751-800
PUC-SP, UFSC, UFSCar, UFPR, UnB	5	801-1000

Fonte: Elaboração dos autores a partir do QS (2023).

No *ranking* ARWU de 2021, tem-se a USP, que mesmo oscilando de posição ao longo dos anos, hoje se mantém entre as 150 melhores universidades do mundo. Nesse *ranking*, que é o mais elitista, têm-se ainda duas universidades paulistas, a UNESP e a UNICAMP entre 300 e 400. Tem-se também um grupo de universidades federais, UFRGS, UFMG e UFRJ entre as 300 e 500 melhores. E por último, posiciona-se também um conjunto de universidades federais entre 500 e 1000.

O *ranking* THE também posiciona a USP em primeiro lugar quanto às universidades brasileiras, entre as 250 primeiras dentre o todo global. Cabe ressaltar que esse *ranking* possui como um de seus componentes a percepção por pares, ou seja, o reconhecimento internacional dos pares. A UNICAMP está novamente entre as primeiras posições dentre as brasileiras, entre 400 e 500 e, se encontra um grupo de federais e de privadas entre 600 e 1000, sendo as privadas representadas pela PUC-Rio e PUCRS.

No *ranking* QS, a USP ocupa a posição 115 na classificação geral, enquanto a UNICAMP está também em =210 e um grupo com as universidades federais e as privadas se encontram entre 600 e 1000. Em contrapartida ao *ranking* THE, em que aparecem as universidades PUC-Rio e PUCRS entre as primeiras 1000 posições, no QS a representação é feita pela PUC-Rio e a PUC-SP. É possível reparar a distinção entre a percepção e interpretação dos *rankings*, considerando que a UNESP, que está entre as 4 primeiras do Brasil (300-400) no ARWU, entre as 5 primeiras do no Brasil (=477) no QS, no THE ela não está nem entre as 1000 do *ranking* em geral.

Diante desse cenário, o Brasil possui um conjunto de 5 a 6 universidades que demonstraram ter potencial para estar entre as 500 melhores universidades do mundo, já sendo universidades com grande destaque na Iberoamérica. Assim, os principais *rankings* internacionais utilizados neste estudo evidenciam a presença constante, mesmo que variável, de diversas universidades brasileiras, avaliadas por instrumentos que, de acordo com Calderón e Lourenço (2017), são de orientação comercial com publicações não oficiais, que não estão vinculados às políticas dos governos e que se sustentam da venda de publicidade vinculada à divulgação do *ranking*.

Conclusões

A chancela da qualidade institucional realizada por meio de *rankings* acadêmicos ganhou legitimidade mundial e, mesmo entre discussões, veio para ficar. Tal feito surgiu através da necessidade por melhores insumos e produtos das IES, inseridas no contexto do capitalismo acadêmico em que a formação do conhecimento se torna transnacional.

O Brasil vem aparecendo nos resultados dos três principais *rankings* acadêmicos internacionais, como apresentado. Entretanto, se o Brasil possui universidades com o selo de qualidade de UCM, será que as universidades do Brasil deveriam ter uma atitude mais proativa de redimensionar seu entorno territorial (Iberoamérica) e passar a pensar como uma UCM? Ou seja, criar filiais, levar seu conhecimento, sua expertise em saúde, engenharia, cidadania e conhecimentos com universidades cofundadas. Será que as nossas universidades deveriam partir para esse novo conceito de responsabilidade social e elevar o melhor que tem para além de suas barreiras?

Os desafios estão postos, mas pensar em uma UCM está relacionado com o modelo de gestão universitária, com os valores e as concepções de sociedade que existem, mas principalmente, é uma discussão para poucos. Não se trata de uma discussão que se possa generalizar para todo um sistema de educação superior no qual o Brasil concretamente possui dificuldade de ampliar o acesso à educação superior, algo que consta no Plano Nacional da Educação, mas não atinge.

Uma universidade somente vai ser autônoma na medida em que tem essa capacidade de captar e gerenciar seus próprios recursos, até lá, a universidade sempre vai estar refém dentro desse sistema. Então essa é uma discussão importante que conduz a questionar qual o lugar do Brasil dentro da geopolítica do conhecimento.

Referências

ALTBACH, P. G. **International Higher Education: Reflections on Policy and Practice**. Chestnut Hill: Center for International Higher Education, 2006.

ALTBACH, P. G.; HAZELKORN, E. Porque os *rankings* falham ao medir a qualidade da educação. **Desafios da Educação**, 2018. Disponível em: <https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/qualidade-educac%CC%A7a%CC%83o-rankings-globais/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ARWU, Academic Ranking of World Universities. **World University Rankings 2021**. ARWU, 2021. Disponível em: <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2021>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BELLANI, B. 20% dos universitários no Reino Unido são estrangeiros, mesmo com crescimento desacelerado. **hotcourses Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.hotcourses.com.br/study-in-the-uk/latest-news/20-porcento-dos-universitarios-no-reino-unido-sao-estrangeiros/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRUNNER, J. J. Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica. **Revista iberoamericana de educación superior**, Ciudad de México, v. 1, n. 2, p. 75-83, 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722010000200005&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 jun. 2022.

CALDERÓN, A. I.; LOURENÇO, H. da S. *Rankings* na educação superior brasileira: uma aproximação aos *rankings* públicos e privados. **RE Ae - Revista de Estudos Aplicados em Educação**, v. 2, n. 3, 2017. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_estudos_aplicados/article/view/4624. Acesso em: 13 dez. 2021.

CALDERÓN, A. I. Qual a importância dos rankings acadêmicos? Entrevista com Adolfo Ignacio Calderón concedida a Nome do Entrevistador Renata Cardoso. **Desafio da Educação**. 2022. Disponível em: <https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/rankings-academicos-entrevista-com-adolfo-ignacio-calderon/>. Acesso em: 24 jun. 2022.

COSTA, L. C., **Live 2 em 1 e Prof. Luiz Claudio Costa**, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q2AdshkH25o>. Acesso em: 23 jun. 2022.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior regulação e emancipação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1221/1211>. Acesso em: 15 abr. 2022.

HAZELKORN, E. Os *rankings* e a batalha por excelência de classe mundial: estratégias institucionais e escolhas de políticas. **Rankings e excelência - Notícias Unicamp**, 2010. Disponível em:

<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/os-rankings-e-a-batalha-por-excelencia-de-classe-mundial-estrategias-institucionais-e-escolhas-de-politicas>. Acesso em: 23 fev. 2022.

HAZELKORN, E. *Rankings and the respashing of higher education: the battle for worldwide excellence*. **TuDublin**, 2011. Disponível em: <https://arrow.tudublin.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=cserb>. Acesso em: 23 fev. 2022.

HAZELKORN, E. Sustentabilidade e acessibilidade: existe uma solução mágica? **Internacional Higher Education - Notícias Unicamp**, v. 80, Especial 20 anos, 2015. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/sustentabilidade-e-acessibilidade-existe-uma-solucao-magicajj>. Acesso em: 23 fev. 2022.

KHOMYAKOV, M.; DWYER, T.; WELLER, W. Internacionalização da educação superior: excelência acadêmica ou construção de redes? Do que os países do BRICS precisam mais? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 22, n. 54, p. 120-143, 2020. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222020000200120&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 abr. 2022.

KNIGHT, J. International Universities. **Journal of Studies in International Education**, v. 19, n. 2, p.107-121, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1028315315572899>. Acesso em: 10 abr. 2022.

LEE, R. T.; CALDERÓN, A. I. O desafio de estabelecer universidade de classe mundial. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas - SP, v. 7, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8655153>. Acesso em: 21 abr. 2022.

QS, World University *Rankings*. **World University Rankings 2023**. QS, 2022. Disponível em: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2023>. Acesso em: 15 abr. 2022.

RAUHVARGERS, A. **Global university rankings and their impact: Report II**. Brussels: European University Association, 2013. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fuea.eu%2Fdownloads%2Fpublications%2Fglobal%2520university%2520rankings%2520and%2520their%2520impact%2520-%2520report%2520ii.pdf&clen=1140906&chunk=true>. Acesso em: 18 abr. 2022.

SALMI, J. **El desafío de crear universidades de rango mundial**. Washington: Banco Mundial, 2009.

SANTOS, E. Da geopolítica das potências à geopolítica do conhecimento: financeirização e epistemologias de mercado na educação superior brasileira. **Revista Lusófona de Educação**, v. 48, p. 135-150, 2020. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/7321>. Acesso em: 17 abr. 2022.

SCHLESENER, A. H.; MASSON, G.; SUBTIL, M. J. D. (orgs). **Marxismo(s) & educação** [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/n7ckq/pdf/schlesener-9788577982110.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

SCHNEIDER, M. P.; ROSTIROLA, C. R. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista brasileira de política e administração da educação**, v. 31, p. 493-510, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/63790/37015>. Acesso em: 15 abr. 2022.

THE, Times higher education world university *rankings*. **World University Rankings 2022**. THE, 2022. Disponível em: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/BRA/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats. Acesso em: 15 abr. 2022.

TOLEDO, L. F.; MARQUES, J. Universidades federais têm menos de 1% de intercambistas estrangeiros. **ESTADÃO: O Estado de São Paulo**, 2018. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,universidades-federais-tem-menos-de-1-de-intercambistas-estrangeiros,70002355154>. Acesso em: 10 abr. 2022.

WANDERCIL, M.; *et al.* *Rankings acadêmicos: um panorama da educação superior brasileira*. In: CALDERÓN, A. I.; WANDERCIL, M.; MARTINS, E. C. (Orgs.). **Rankings acadêmicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil**. Brasília, Anpae, 2019.

CAPÍTULO 8

Universidade de classe mundial x Sistemas de excelência no ensino superior: tensões e desafios na era digital em Angola

Alfredo Buza

Juliana Canga

Introdução

Na era digital e com o impacto da pandemia, intensificou-se a ideia de que a literacia digital pode favorecer a eliminação das delimitações geográficas e permitir a existência de universidades de classe mundial. Para muitos, contudo, as desigualdades globais, regionais ou municipais, mesmo no interior dos diferentes países, tendem a impactar negativamente a qualidade, prejudicando o sistema de excelência. Estas constatações remetem para um cenário de tensão entre os dois posicionamentos e criam desafios inevitáveis. Aqui consiste o objetivo da abordagem: analisar o binômio universidades de classe mundial e os sistemas de excelência.

Como metodologia para o estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa, com recursos a revisão bibliográfica, documental e análise de discurso. O texto ficou estruturado com quatro tópicos a saber: a introdução; as universidades de classe mundial; tensões e desafios no contexto angolano e as considerações finais.

As Universidades de Classe Mundial

Abordar as universidades de classe mundial requer necessariamente analisar a questão espaço. Mas o que é uma universidade de classe mundial? Segundo Altbach (2006, p. 71),

[...] muitas instituições se autodenominam de “classe mundial”[...] uma época de exagero acadêmico, com universidades de diferentes tipos e em diversos países reivindicando o status exaltado de classe mundial, geralmente com pouca justificativa.

Já Salmi (2009, p. 3) afirma que na última década, o termo “universidade de classe mundial” passou a ser um pressuposto publicitário que não prende-se apenas com a qualidade e sua melhoria, porém, está muito mais voltado para a competitividade no mercado global do ensino superior através da aquisição, adaptação e criação de conhecimento avançado.

É evidente que não existe um critério definido para caracterizar uma universidade de classe mundial. Este aspecto por si só também influencia a sua conceituação. Para o efeito, Salmi (2009, p. 4) cita Altbach (2004), no que relaciona com a universidade de classe mundial, afirmando “todos querem uma, ninguém sabe o que é e ninguém sabe como consegui-la”.

Se não existe um conceito pré-estabelecido para alcançar o status de universidade de classe mundial, duas coisas são certas: a primeira, a universidade deve ser detentora de um reconhecimento que deve transcender o espaço geográfico do seu país; e a segunda, a instituição deve funcionar com base orgânica tradicional, diferentemente das instituições com alicerce on-line.

Considerando que cada país possui suas próprias regras para o ensino superior, seus próprios sistemas de garantia de qualidade, resta aos rankings o parâmetro para o reconhecimento internacional. Todos os rankings pesquisados possuem como condição para integração na classificação que a universidade tenha a estrutura orgânica tradicional. Assim procedem o Times Higher Education (THE), Quacquarelli Symonds (QS) World University Ranking, Academic Ranking of World Universities (ARWU/Ranking de Shanghai) e CWTS Leiden Ranking.

Portanto, as universidades de classe mundial são aquelas que efetivamente detêm reconhecimento pelos diferentes rankings internacionais e regionais, por quanto, muitas universidades que se destacam em rankings regionais, não estão entre as 100 melhores nas classificações internacionais.

Tabela 1. Países com universidades classificadas entre as 10, 20, 50 e 100 melhores do mundo

Países	Dez Melhores Universidades		Vinte Melhores Universidades		Cinquenta Melhores Universidades		Cem Melhores Universidades	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Reino Unido	2	20	4	20	7	14	12	12
EUA	8	80	13	65	25	50	37	37
Suíça			1	5	2	4	4	4
Canadá			1	5	3	6	5	5
China			1	5	2	4	6	6
Singapura					2	4	2	2
Austrália					1	2	5	5
Alemanha					3	6	7	7
Suécia					1	2	1	1
Japão					1	2	2	2
Hong Kong					1	2	3	3
Bélgica					1	2	1	1
França					1	2	3	3
Correia do Sul							2	2
Países Baixos							7	7
Dinamarca							1	1
Taiwan							1	1
Finlândia							1	1

Fonte: Buza, Alfredo, extraídos do THE (2021).

Na Tabela 1, apresenta-se o ranking referente ao ano de 2021 da Times Higher Education (THE). No ano de 2021, a instituição classificou 1500 universidades localizadas em 93 países e regiões. Apesar de apresentar como a melhor universidade uma instituição do Reino Unido, a Universidade de Oxford, observa-se que são os Estados Unidos que ocupam 80% das do pódio com dez melhores universidades, ficando o Reino Unido com 20%.

O crescimento dos países ocorre com o aumento do número de universidades classificadas: vinte, cinquenta e cem melhores. Entre as vinte melhores, surge uma universidade Chinesa, sendo 70% na América do Norte e 25% na Europa. Entre as cinquenta melhores, os EUA continuam na liderança com a metade das instituições classificadas (50%), bem a frente do somatório dos países da Comunidade Europeia (18%), do Reino Unido (14%), e dos países asiáticos com 12%.

Ainda na Tabela 1, observa-se que, entre as cem melhores universidades, não consta nenhuma instituição de África, da Oceania, da América do Sul e Central, de países como Itália, Espanha, Portugal com destaque para aqueles do Leste Europeu. Do ponto de vista dos idiomas falados, observa-se ausência de instituições localizadas em países de língua oficial Espanhola, Portuguesa e Árabe.

Na Tabela 2 tomou-se os dados publicados pela QS World University Rankings. Pode-se observar a maior presença de países e regiões. Este ranking classificou cerca de mil universidades das 5.500 analisadas e localizadas em oitenta países e regiões. No topo entre as melhores, aparece uma universidade dos EUA, detendo cinco (50%) entre as dez melhores. O Reino Unido detém quatro (40%) e a Suíça, uma. Diferentemente do ranking da THE, aqui entre as dez melhores constata-se uma universidade fora dos EUA e do Reino Unido.

Conforme cresce o número das instituições, também aumenta a diversidade de países e regiões. Entre as vinte, cinquenta e cem melhores observam-se esta diversificação. Entre as vinte melhores, surge três instituições (15%) do continente asiático (Singapura com duas e China com uma), detendo os EUA, 50% delas e o continente Europeu com 35%.

Entre as cinquenta melhores, os EUA continuam na liderança com dezessete instituições classificadas (34%), a frente do somatório dos países da Comunidade Europeia e do Reino Unido, ambos com oito instituições (16%) cada, e catorze universidades de países asiáticos, cerca de 28%.

Comparativamente com o ranking da THE se entre as cinquenta melhores o QS apresenta instituições de menos países, entre as cem melhores, este apresenta mais países do que o da THE, estendendo a representatividade para a Oceania, a Nova Zelândia, o Leste Europeu e a Rússia, para a América do Sul, com a Argentina que, junto ao México representam os países de língua oficial espanhola. Porém, o continente africano não possui sua representação de excelência mundial entre as cem melhores instituições, assim como a língua portuguesa não marca a sua representatividade.

Tabela 2. Países com universidades classificadas entre as 10, 20, 50 e 100 melhores do mundo

Países	Dez Melhores Universidades		Vinte Melhores Universidades		Cinquenta Melhores Universidades		Cem Melhores Universidades	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
EUA	5	50	10	50	17	34	27	27
Reino Unido	4	40	5	25	8	16	18	18
Suíça	1	10	2	10	2	4	3	3
Singapura			2	10	2	4	2	2
China			1	5	4	8	6	6
Hong Kong					4	8	5	5
Japão					2	4	5	5
Canadá					3	6	3	3
Austrália					5	10	7	7
Correia do Sul					2	4	6	6
Alemanha					1	2	2	2
França							3	3
Países Baixos							2	2
Malásia							1	1
Taiwan							1	1
Argentina							1	1
Rússia							1	1
Dinamarca							1	1
Nova Zelândia							1	1
Bélgica							1	1
Suécia							2	2
México							1	1

Fonte: Buza, Alfredo, extraídos do QS (2021).

Um terceiro ranking foi usado para identificar os países com universidades reconhecidas como de classe mundial em função do desempenho das mesmas nas classificações. Trata-se da Shanghai Ranking. A sua particularidade é de fazer a sua classificação tomando 54 disciplinas de diferentes áreas de conhecimento, a saber: ciências da natureza, engenharia, ciências da vida, ciências médicas e ciências sociais. No âmbito da sua análise foram classificadas mais de 1.800 universidades das quatro mil analisadas, sedeadas em 93 países e regiões.

A Tabela 3, apresenta os resultados com os países detentores de universidades que ocuparam os primeiros lugares no conjunto das áreas e no geral. Os EUA voltam a destacar-se com trinta indicações em primeiro lugar, perfazendo 55,55% das indicações. A China o segue com doze indicações (22,22%). Nas posições seguintes estão os Países Baixos com três indicações (5,55%), o Reino Unido com duas indicações (3,7%) e um grupo de quatro países, a saber, a França, a Suíça, a Bélgica, a Dinamarca e Hong Kong, com uma indicação de 1,85% cada.

Tabela 3. Países com universidades classificadas em primeiro lugar nas diferentes áreas do conhecimento

Países	Ciências da Natureza		Engenharia		Ciências da Vida		Ciências Médicas		Ciências Sociais		Total		Classificação
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
França	1	12,5									1	1,85	5°
EUA	5	62,5	8	36,5	2	50	6	100	9	64,4	30	55,55	1°
Reino Unido	2	25									2	3,7	4°
China			12	54,5							12	22,22	2°
Singapura			1	4,5					1	7,1	2	3,7	4°
Suíça			1	4,5							1	1,85	
Países Baixos					1	25			2	14,3	3	5,55	3°
Bélgica					1	25					1	1,85	5°
Dinamarca									1	7,1	1	1,85	5°
Hong Kong									1°	7,1	1	1,85	5°
Total de Disciplinas	8			22	4		6		14		54		

Fonte: Buza, Alfredo, extraídos do Shanghai Ranking (2021).

Do ponto de vista do ranking regional, considerando a localização geográfica de Angola, se observa que entre as instituições africanas, das quais nenhuma foi classificada entre as cem melhores nos três rankings mundiais apresentados, as melhores posições foram ocupadas pelas instituições sedeadas em países de língua inglesa, com exceção do Egito entre as dez e vinte melhores instituições (Tabela 4).

A África do Sul lidera entre os países com instituições entre as cem melhores, com dezanove instituições (19%). A seguir a Argélia que, apesar da quantidade, dezoito instituições, encontram-se posicionada entre o 51° à 100° posição. Já o Egito, apesar de possuir catorze instituições, estas destacam-se entre as dez melhores (com duas); vinte melhores (com três); e cinquenta melhores (com seis); e entre as cem melhores (com catorze).

Entre os países africanos de língua portuguesa, somente Moçambique marcou presença com uma instituição entre as cinquenta melhores do ano de 2021, no 35° lugar. Considerando a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) da qual Angola faz parte, metade não possui em 2021 instituições entre as cem melhores universidades de África (Angola, Comoros, República Democrática do Congo, Reino de Essuatíni, Lesoto, Madagascar,

Malawi, Seychelles) e outra metade tiveram (Botswana, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe).

Tabela 4. Regiões e Países africanos com universidades classificadas entre as 10, 20, 50 e 100 melhores de África.

Países	Dez Melhores Universidades		Vinte Melhores Universidades		Cinquenta Melhores Universidades		Cem Melhores Universidades	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
África do Sul	7	70	11	55	14	28	19	19
Egito	2	20	3	15	6	12	14	14
Quênia	1	10	1	5	3	6	7	7
Etiópia			1	5	1	2	2	2
Gana			1	5	2	4	3	3
Botswana			1	5	1	2	1	1
Uganda			1	5	2	4	3	3
Zâmbia			1	5	1	2	1	1
Tanzânia					1	2	2	2
Argélia					4	8	18	18
Nigéria					4	8	11	11
Reunião					1	2	1	1
Marrocos					3	6	7	7
Namíbia					2	4	2	2
Moçambique					1	2	1	1
Senegal					1	2	1	1
Sudão					2	4	2	2
Zimbabwe					1	2	2	2
Líbia					1	2	2	2
Ruanda							1	1
Mauritânia							1	1

Fonte: Buza, Alfredo, extraídos do UniRank (2021).

Considerando que Angola não se faz presente em nenhum destes rankings com especificidade entre as cem melhores da África no ano de 2021, e se entende que esses rankings sirvam para identificar as Universidades de classe mundial, logo, se depreende, que não exista no país nenhuma instituição desta natureza.

A constatação remete para a identificação dos fatores que influenciam negativamente no desempenho das instituições angolanas nos rankings nacionais e regionais. Entre estes fatores, seguindo as posições defendidas por Altbach (2006) e Salmi (2009), pode-se citar os seguintes: a governança, o capital humano, as infraestruturas, o financiamento, o desenvolvimento da investigação, a internacionalização e finalmente a qualidade do ensino que representa a realidade das instituições que acaba sendo o resultado.

Essa realidade, em plena era digital, traz às situações um permanente questionamento, porquanto, estando disponível a informação sobre o empenho das universidades nos diferentes rankings – lamentavelmente, sem uma análise dos critérios técnicos das razões que levam ao fraco desempenho de muitas instituições – instala-se no país um clima de tensão, visto que, para

o senso comum, se não consta nenhuma instituição angolana entre as cem melhores, é por incompetência e desqualificação dos atores que gerem o subsistema e as instituições, assim como as entidades governamentais.

Logo, é necessário identificar os pontos de tensões e estabelecer as vias para a busca da excelência, aspecto indispensável para o ensino superior, quer tenham instituições angolanas com bom desempenho nos rankings mundiais e regionais.

Tensões e Desafios na Busca da Excelência

Assim, na era digital, considerando a velocidade da informação e sua difusão, os aspectos da qualidade e da busca da excelência é um imperativo para qualquer país e para Angola não seria diferente.

O contexto atual tende a quebrar barreiras e limites geográficos e abre o espaço global de competitividade. Cada país deve em primeiro lugar buscar salvaguardar o seu sistema de garantia da qualidade. As exigências para este efeito remetem para um clima de tensão no que relaciona-se sobre o papel reitor do governo e a autonomia das instituições, conforme os artigos 8º e 9º do Decreto Presidencial n.º 310/20, de 7 de dezembro, que aprova o regime jurídico do subsistema do ensino superior em Angola.

Salmi (2009, p. 7), naquilo que denominou de caminhos para a transformação, afirmou que,

duas perspectivas complementares precisam ser consideradas ao examinar como estabelecer novas universidades de classe mundial. A primeira dimensão, de natureza externa, diz respeito ao papel do governo nos níveis nacional, estadual e provincial e aos recursos que podem ser disponibilizados para aumentar a estatura das instituições, A segunda dimensão é interna. Tem a ver com as próprias instituições individuais e com a evolução e os passos necessários que precisam dar para se transformarem em instituições de classe mundial.

Ou seja, para que o sistema de excelência da qualidade possa continuar sendo perseguido é necessário a conjugação de esforços do governo, atendendo os aspectos da normatização e regulamentação, a definição das políticas para o subsistema de ensino superior de forma específica e do sistema de educação e ensino no geral, garantindo o financiamento público, e assumindo os investimentos necessários para a qualificação do capital humano e das infraestruturas.

Salmi (2009, p. 7) apresenta três estratégias que os governos podem optar: a primeira, escolher as melhores instituições e investir nelas; a segunda estratégia é promover a fusão de algumas instituições de tal modo que as sinergias possam ser direcionadas para atender os desafios atuais e futuros; a terceira, o governo pode estimular a criação de novas instituições do zero e garantir condições de desenvolvimento.

Por outro lado, também as instituições possuem responsabilidades no sentido de prosseguir qualidade, fazendo jus da missão da universidade, nomeadamente, o ensino, a pesquisa e a extensão.

Porém, os rankings académicos ganharam o seu protagonismo e tendem a determinar os níveis de excelência das instituições nos diferentes países, assumido, em alguns casos, como referência para determinar a criação e expansão das universidades de classe mundial, com destaque para aquela que não estando entre as melhores, usam este rótulo, como afirmou Altbach (2006), para expandir os seus serviços educacionais, muito mais usando como modalidade de ensino a distância. Aquelas efetivamente que são as melhores nos rankings, não alinham sua expansão nestes moldes. Obedecem e enquadram-se nos parâmetros dos sistemas de garantia de qualidade de seus respectivos países. É assim que Buza & Tomé (2019, p. 65) afirmam que,

os rankings devem deixar de ser apenas meios para considerar uma universidade melhor do que a outra. Estes devem ser concebidos e utilizados como meios descritivos de informação e de orientação do funcionamento das universidades.

Tomando as informações que os indicadores dos rankings fornecem, podem os governos e as instituições elaborar políticas e medidas que possam corrigir e melhorar o desempenho das instituições e assim aperfeiçoar a garantia de qualidade e da excelência do ensino superior nos diferentes países.

É necessário não tomar a informação como a verdade absoluta, pois cada contexto é um e cada realidade determina os elementos de garantia de qualidade, sem, no entanto, afastar-se dos padrões e as boas práticas internacionalmente aceitos. Canga & Buza (2015, p. 96) sustentam que,

é preciso que as fórmulas e receitas ‘perfeitas’ e ‘acabadas’ de outras latitudes não sejam importadas em nome da globalização, internacionalização ou mundialização, sem que se analise com precisão, os efeitos desta nova espécie e seu impacto diante do contexto angolano.

Em Angola, a instituição com competências no sistema de garantia da qualidade no ensino superior é o Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos de Ensino Superior (INAAREES), nos termos do Decreto Presidencial n.º 306/20, de 2 de dezembro.

De partida, o ponto de tensão é a disponibilidade e a disposição para as instituições e os seus atores submeterem-se ao processo de avaliação. Não existe na história do ensino superior angolano – em nenhuma instituição, com exceção de algumas unidades orgânicas de forma particular – exemplo que tenha implementado uma avaliação de seu curso. Logo, um dos maiores desafios, senão o maior, é inculcar a cultura e a prática da avaliação.

A não existência da regulamentação sobre a matéria era o outro ponto de tensão, que foi ultrapassado com a aprovação do Decreto Presidencial n.º

203/18, de 30 de agosto, que aprovou o regime jurídico de avaliação e acreditação da qualidade das instituições de ensino superior.

Com o regime jurídico aprovado, foram instituídas outras duas normas, nomeadamente, o Decreto Executivo n.º 108/20, de 9 de março, que aprovou o Regulamento do processo que deve ser observado para a autoavaliação das instituições do ensino superior; e o Decreto Executivo n.º 109/20, de 10 de março, que aprovou o regulamento que estabelece o processo de avaliação externa e acreditação das instituições de ensino superior e os respectivos cursos.

Ficam estabelecidos três grandes desafios. Para as instituições circunscrevem-se dois deles: o de procederem a autoavaliação e o de providenciarem a avaliação do desempenho dos docentes nos termos do Decreto Presidencial n.º 121/20, de 27 de abril. O terceiro desafio é do INAAREES implementar a avaliação externa e a creditação.

Considerações Finais

Chega-se a conclusão de que não existe como ignorar os rankings. Na era digital, o acesso a informação favorece à que as sociedades tenham um conhecimento sobre o desempenho das diferentes instituições de ensino superior e queiram por conta disto vincular-se as melhores. Por mais que se critiquem os rankings, os seus indicadores demonstram a diferenciação das várias instituições em diversas regiões e países. Por isto, é uma realidade que se impõe tornando necessário observar o desempenho das instituições e dos países nos rankings.

Porém, por outro lado, muitas instituições que ganham este reconhecimento, ao assumirem-se como de classe mundial, não possuem condições para atender os diferentes contextos globais, sendo necessário que cada país busque por meio de mecanismos e ações que permitem o funcionamento das diferentes instituições de ensino superior atuar obedecendo o sistema de garantia de qualidade.

É aqui que se dá o clima de tensões, que requerem solução, sendo estas, os desafios do diálogo que valoriza os contextos, os sistemas nacionais e privilegiam a excelência destes sistemas, nos termos da legislação dos diferentes países, e no caso vertente, dentro do Quadro normativo do subsistema do ensino superior angolano.

Referências bibliográficas

ALTBACH, P. **International Higher Education: Reflections on Policy and Practice**. Chestnut Hill: Center for International Higher Education, Boston College, 2006. Disponível em: https://www.bc.edu/content/dam/files/research_sites/cihe/pubs/Altbach_2006 Intl_HigherEd.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

DECRETO EXECUTIVO N.º 109/20, de 10 de maio. Aprova o regulamento que estabelece o processo de avaliação externa e acreditação das instituições de ensino superior e dos respectivos cursos. **Diário da República** – I Série, n.º 27. Ministério do Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação. Luanda, p. 2054 – 2062. 2020.

DECRETO EXECUTIVO N.º 108/20, de 9 de maio. Aprova o regulamento do processo de autoavaliação das instituições de ensino superior. **Diário da República** – I Série, n.º 26. Ministério do Ensino Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação. Luanda, p. 2048 – 2052. 2020.

DECRETO PRESIDENCIAL N.º 306/20, de 2 de dezembro. Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior. **Diário da República** n.º 193. I Série. Presidente da República. Luanda, p. 5825 – 5834. 2020.

DECRETO PRESIDENCIAL N.º 121/20, de 27 de abril. Aprova o regulamento de avaliação do desempenho do docente do Subsistema do Ensino Superior. **Diário da República** n.º 57. I Série. Presidente da República. Luanda, p. 2717 – 273. 20203.

DECRETO PRESIDENCIAL N.º 203/18, de 30 de agosto. Regime Jurídico de Avaliação e Acreditação das Instituições de Ensino Superior. **Diário da República** – I Série, n.º 133. Presidente da República. Luanda, p. 4348 – 4356.. 2018

BUZA, A. G.; TOME, J. A., “Rankings académicos no contexto da avaliação das instituições de ensino superior em Angola: Desafios para o futuro”. In **Rankings académicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil**. 1.^a ed. Brasília: Anpae. p. 61-66, 2019.

CANGA, J. L.; BUZA, A. G. “Qualidade do ensino superior em países periféricos diante dos apelos da globalização – o caso da República de Angola”. **Revista FORGES**, 2(2). Ilhéus: FORGES. p 83 – 97. 2015.

QS World UNIVERSITY RANKINGS. Disponível em:
<www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2021>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SALMI, J. **The Challenge of Establishing World-Class Universities**. Washington: The World Bank, 2009. 136 p. Disponível em:<[http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/World-Class Universities Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/World-Class%20Universities%20Spanish.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ShANGHAI RANKING'S GLOBAL RANKING OF ACADEMIC SUBJECTS 2021.
Disponível em: <www.shanghairanking.com/news/gras-2021. Acesso em: 26 jul. 2021.

TIMES HIGHER EDUCATION (THE). **WORD UNIVERSITY RANKINGS** 2021.
Disponível em: <www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2021/. Acesso em: 26 jul. 2021.

Unirank. TOP 200 Universities In Africa. 2021 African University Ranking.
Disponível em: www.4icu.org/top-universities-africa. Acesso em: 26 jul. 2021.

CAPÍTULO 9

*O Ensino Superior em África: potencialidades, desafios e perspectivas*⁶¹

Bartolomeu L. Varela

Breve contextualização: a África, a diversidade e a convergência de desafios

Antes de falarmos propriamente do Ensino Superior em África, consideramos pertinente uma breve referência a alguns dos aspetos que caracterizam o continente africano no atual contexto, para melhor enquadramento e compreensão da temática escolhida para reflexão.

A África é o terceiro continente em extensão territorial, com pouco mais de 30 milhões de km², e o segundo continente mais populoso (depois da Ásia), com cerca de um bilhão de pessoas (estimativa de 2005), representando cerca de um sétimo da população do mundo, o que lhe confere uma densidade demográfica de cerca de 30 habitantes por km². Cerca de 62% da população africana vive no mundo rural.

A diversidade cultural, étnica, linguística, religiosa, econômica, política e social da África expressa-se quer a nível e no interior de cada um dos 55 estados africanos, quer das sub-regiões do continente africano, prolongando-se através das diversas diásporas africanas espalhadas pelo mundo.

Tabela 1. Taxa de crescimento por região, 2013-2016 (crescimento do PIB em volume, %)

	2013	2014 (e)	2015 (p)	2016 (p)
África	3.5	3.9	4.5	5.0
África Central	4.	5.	5.	5.
África Oriental	4.	7.	5.	6.
África do Norte	1.	1.	4.	4.
África Austral	3.	2.	3.	3.
África Ocidental	5.	6.	5.	6.
Pour mémoire:				
África exceto Líbia	4.	4.	4.	5.
África subsaariana	4.	5.	4.	5.
África subsaariana exceto África do Sul	5.	6.	5.	6.

Nota: (e) estimativa; (p) previsão

Fonte: Departamento de Estatísticas, Banco Africano de Desenvolvimento, 2015.

⁶¹ Texto de base de uma conferência realizada em Outubro de 2015 na Universidade Federal do Pará, no âmbito de uma colaboração académica com a casa Brasil-África. Nele se se retoma e desenvolve um estudo que é parte de um livro publicado há dois anos pelas Edições Uni-CV (Varela, 2013).

Segundo relatório de 2015 publicado conjuntamente pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a economia africana demonstrou grande resistência à crise econômica e financeira e, apesar dos efeitos terríveis dos conflitos armados ainda existentes, cresceu 3,5% em 2013 e 3,9% em 2014, devendo aumentar essa progressão para 4,5% em 2015 e 5% em 2016 (contra 2,8% a nível mundial), graças ao reforço da demanda global de matérias-primas, mas também a uma maior estabilidade política e social. Contudo, estas taxas e perspectivas de crescimento não são homogêneas, como indicado na tabela 1.

Apesar do potencial econômico e do ritmo de crescimento da África nos últimos anos, o PIB total da África é de apenas 1,9% do PIB mundial e o continente africano participa em apenas 2% das transações comerciais que acontecem no mundo. Estão localizados em África 21 dos 30 países mais pobres do mundo. Quase 50% dos habitantes da África vivem com menos de 1 dólar ao dia, abaixo do nível de pobreza definido pelo Banco Mundial⁶².

Em média, o PIB *per capita* na África Subsaariana representa apenas 7% da média da OCDE em 2013 e, conforme prevê, o Banco Mundial (2015), a despeito dos esforços significativos no quadro das políticas atuais, até 2030, 19% da população da África (300 milhões de pessoas) ainda viverão em estado de pobreza, representando 80% da população do mundo a viver com menos de 1,25 USD por dia.

A propósito da diversidade, cabe lembrar que a África costuma ser regionalizada de duas formas, uma delas baseada no critério geográfico e a outra no critério étnico- cultural.

Segundo o critério geográfico, destacam-se cinco sub-regiões: a África Setentrional, do Norte ou Mediterrânea; a África Ocidental; a África Central; a África Oriental; a África meridional ou do Sul. O critério geográfico parece pacífico, mas não o é, se tivermos em conta que, no seio de cada região, a diversidade continua a ser uma das marcas salientes, nos diversos domínios referidos, sendo de realçar, no âmbito territorial, os problemas e conflitos fronteiriços, em parte decorrentes da divisão artificial dos territórios pelas antigas potenciais coloniais, que, com frequência, continuam a alimentar esses conflitos com base nos seus interesses políticos e econômicos, camuflados, amiúde, de propósitos humanistas ou filantrópicos.

Segundo o critério étnico e cultural (tomando em conta as etnias e religiões predominantes em cada região), costuma-se destacar dois grandes grupos: a África branca ou setentrional, formado pelos oito países da África do norte, mais a Mauritânia e o Saara Ocidental; a África Negra ou subsaariana, formada pelos demais países do continente. Porém, são evidentes as limitações e a inconsistência desta divisão da África, que não permitem elucidar cabalmente a multivariada situação dos países do continente-berço, marcada, nomeadamente por fenômenos de natureza transversal ou transfronteiriça

⁶² Cf. Portal do Brasil - <http://www.portalbrasil.net/africa.htm>

(religiões, etnias, línguas, culturas, tendências políticas, conflitos armados, migrações, etc.) e as diferentes dinâmicas de evolução dos estados africanos nos diversos contextos, nomeadamente no século XXI, em que, além dos fenômenos da globalização, frequentemente esgrimidos como alibi, não são desprezíveis as responsabilidades dos próprios estados nacionais e respetivas elites.

A diversidade é, porventura, o que mais une a África, confrontada com a necessidade de fazer face aos desafios de afirmação das soberanias nacionais, adequação e consolidação dos sistemas políticos, desenvolvimento sustentável, competitividade e afirmação do continente no contexto internacional. Nessa perspectiva, e sem prejuízo da salvaguarda das idiossincrasias e especificidades nacionais e locais, a construção, em curso, da União Africana e o reconhecimento do papel decisivo do ensino superior para a construção do progresso em África constituem um bom augúrio, em termos de ponto de partida ou de procura de convergência dos países africanos em prol de desígnios que lhes são comuns.

1. Gênese, conceção e funções do ensino superior

1.1. Origem da Universidade: África ou Europa?

Na tentativa de historiar a Universidade, temos salientado (Varela, 2013) o fato de existirem opiniões diferenciadas acerca da sua origem, nomeadamente as que situam a origem das primeiras universidades em África, mais precisamente, em Fez, Marrocos, no ano de 859, com a criação da Universidade de Karueein, e no Cairo, Egito, em 988, com a fundação da Universidade de Al-Azhar.

Além das universidades islâmicas africanas existentes antes do fim do 1º milênio, segundo os que defendem a origem africana da Universidade, tem-se sustentado que outras universidades foram criadas no período equivalente ao da Idade Média europeia, como a famosa Universidade de Tombuctu, no século XII, em Sankore, no atual Mali.

No entanto, a historiografia dominante, a ocidental, considera, como mais consensual, que a Universidade, no sentido que mais se aproxima da ideia que dela ainda se retém, nos tempos atuais, nasce na Idade Média Europeia, mais precisamente em Bolonha, na Itália, no ano de 1088, e em Paris, França, em 1090, com a instituição das universidades de Bolonha e de Paris, respetivamente, descartando-se, desde logo, a ideia de que terá nascido na Grécia Antiga, com a criação, no ano 386 ou 387, a. C., da Academia de Platão, aceite, contudo, como precursora da ideia de Universidade.

É nesta perspectiva que se posiciona, nomeadamente, Pires (2007, p. 34), para quem, “embora haja quem pense que começou em Bagdad ou Fez, a Universidade é a grande herança da época medieval”. Como veremos à frente, esta posição é também a mais consensual entre autores africanos.

Deixando de lado a hipótese de esta posição sobre a gênese da Universidade traduzir a hegemonia do Norte na definição da verdade histórica

e do *conhecimento válido*, façamos, em seguida, uma breve incursão sobre a conceção do ensino superior e da Universidade, pois é a partir da elucidação desta questão prévia, e mediante pesquisa séria, que se pode sustentar validamente a origem desta instituição.

1.2. Conceção do Ensino Superior e da Universidade

Quer em obras de especialidade, quer em textos oficiais, o Ensino Superior (ou a Educação Superior, na terminologia mais usual no Brasil) apresenta-se como uma realidade complexa e heterogênea, bem patente, aliás, na diversidade de instituições ou estabelecimentos que intervêm na sua oferta: universidade, instituto universitário, escola universitária, colégio universitário, centro universitário, instituto de ensino superior, escola superior, instituto politécnico, estabelecimento de ensino terciário, entre outras.

As conceções de Universidade e demais Instituições de Ensino Universitário (IES) apresentam diferenças assinaláveis, tanto nos enfoques que são dados ora à difusão do conhecimento, ora à investigação, ou ainda à cultura, à ligação com a sociedade e ao desenvolvimento, como no modo como se encara a ligação entre essas vertentes da sua atuação.

Referindo-se à Universidade, Cerqueira (2003) concebe-a como uma instituição em que, por um lado, o conhecimento produzido é socializado, sem se reduzir à sua mera reprodução por parte do estudante, e, por outro, a investigação, enquanto ato de construir o conhecimento novo, tem em vista o seu benefício social, buscando e sugerindo caminhos de transformação para a sociedade.

Numa aproximação ao conceito de Universidade, podemos identificar alguns elementos-chave que a caracterizam (Varela, 2013, p. 16):

- I. “A Universidade não é um estabelecimento qualquer, mas uma entidade (em regra, uma instituição) que se posiciona no mais alto nível do subsistema de ensino superior e, por consequência, do sistema educativo”;
- II. “Não é uma mera transmissora do saber ou da ciência, mas é, também, e primordialmente, produtora do conhecimento científico”;
- III. “Não se limita à transmissão do saber, isto é, ao ensino, mas este associa-se à investigação”;
- IV. “As funções de ensino e de investigação não são funções estanques ou fins em si, mas, antes, devem propiciar a promoção da cultura, assim como o desenvolvimento de capacidades de análise crítica, inovação, desenvolvimento experimental e de inserção na vida ativa”.

Sem nos alongarmos na distinção ou na aproximação entre a Universidade e as demais instituições do ensino superior (IES), questão que desenvolvemos noutra local (Varela, 2013), realçamos, entretanto, que: (i) frequentemente, umas e outras são tomadas como sinônimas; (ii) algumas legislações, mesmo quando apresentam diversas denominações de instituições de ensino superior, não fazem uma distinção precisa e essencial entre elas; (iii)

o estatuto jurídico da Universidade tende a estar associado à exigência de maior grau acadêmico (doutoramento, em regra) para se exercer a carreira docente, à prerrogativa de oferta de cursos de pós-graduação (em especial, o doutoramento), à vinculação da obrigatoriedade de realizar a investigação fundamental (produção de conhecimento de ponta) e à promoção da alta cultura, sem prejuízo das demais funções, a que nos referiremos no item seguinte.

Do que antecede, resulta logicamente que a Universidade é uma instituição do ensino superior (IES), mas nem toda a IES pode chegar a ter o estatuto e a missão cometidos a uma Universidade, se bem que, correntemente, seja utilizado o termo universidade para se referir a toda instituição do ensino superior, sem se distinguir as diversas tipologias de IES.

1.3. Funções da Universidade e demais instituições do ensino superior

Na concepção da Universidade, defendida por Cerqueira, tal como se referimos acima, e por numerosos autores, evidencia-se a centralidade do conhecimento, em torno do qual estão claramente delineadas as três funções nucleares desta instituição, que se correlacionam entre si e, por isso, devem ser exercidas de forma integrada e complementar, a saber: a investigação, ou seja “o conhecimento produzido”; o ensino, isto é, a “socialização” do conhecimento produzido no seio da academia; a extensão, que traduz o “benefício social” das universidades, através das diversas formas de interação com a sociedade, designadamente a prestação de serviços diversificados. Entretanto, na concepção da Universidade, é essencial a interligação das três funções, pois que é o conhecimento o elemento a ser desenvolvido nos três segmentos da missão da Universidade.

É certo que “as universidades têm muitos efeitos benéficos e colaterais” (Menogue, 1981, P. 9), o que tem levado os Estados, nas diferentes épocas, a apoiá-las entusiasticamente, mas tal reconhecimento não deve levar à consideração de qualquer um desses efeitos ou benefícios como função essencial das universidades.

No entanto, “as diversas utilidades da Universidade, em diversos contextos, de forma mais ou menos acidental e com maior ou menor grau de imediatismo, são secundárias em relação àquilo que, essencialmente, as identifica, desde a sua invenção: a liberdade de criação e difusão do conhecimento, a autonomia de reflexão crítica e de pensamento de longo prazo” (Varela, 2013, p. 48).

O necessário equilíbrio entre as funções essenciais, simbólicas ou de longo prazo, por um lado (que podem sintetizar-se na promoção da altura cultura, do conhecimento de ponta, na formação do homem culto e na fundamentação científica do projeto/desígnio de desenvolvimento sustentável), e as funções secundárias, imediatistas, utilitárias e de curto prazo, por outro (que se podem sintetizar na realização de cursos e projetos de pesquisa e de extensão que respondam ao imediatismo do mercado) é o grande desafio da universidade.

Entre o isolamento claustrofóbico da universidade e a pura cedência ao imediatismo das agendas políticas e do mercado vai uma distância, não sendo poucas as possibilidades de diálogo que permitam à universidade manter a sua especificidade institucional, ou seja, uma postura estratégica, sem se isolar dos problemas reais da sociedade, antes contribuindo para os resolver numa perspectiva sustentável.

É, no entanto, essa confusão ou falta de consenso entre o que é secundário e o que é essencial na Universidade que tem justificado, ao longo dos tempos, frequentes ataques ou críticas à Universidade, com ênfase particular no seu alegado (ou real) distanciamento em relação à sociedade e aos interesses e demandas sociais, bem como medidas retaliativas ou de penalização, de limitação e condicionamento da sua autonomia, que vão desde alterações no regime de financiamento às políticas de liberalização e de regulação pelo mercado, passando por reformas ao nível da organização, gestão, regime de trabalho e avaliação da Universidade, marcadas pela adoção de padrões de excelência e de prestação de contas, em que as lógicas de *accountability* tendem a desvalorizar os processos pelos quais os resultados são ou devem ser alcançados (Varela, 2013; Afonso, 2010).

2. O Ensino Superior em África – Potencialidades, problemas e desafios

Tal como o continente em que se insere, o ensino superior africano apresenta-se como uma realidade complexa, que se evidencia através da variedade de contextos, modelos, potencialidades e práxis de organização, gestão e desempenho, não obstante a similaridade de desafios identificados, nomeadamente, por académicos africanos e por decisores, a nível dos estados nacionais e de organizações internacionais, como evidenciaremos ao longo desta comunicação.

Todavia, nessa diversidade, existem pontos de convergência, designadamente em termos de diagnóstico dos principais problemas a serem ultrapassados e do reconhecimento de que é impensável um futuro para a África sem o ensino superior.

2.1. A Universidade moderna em África e o nacionalismo africano

É consensual, na literatura africana, que a Universidade Moderna do continente africano é, por excelência, produto do nacionalismo africano.

Assim o entendem, entre outros, Olukoshi e Zeleza, os quais, na obra *African universities in the twenty-first century* (dois volumes), organizada por Adebayo Olukoshi e Paul Tyambe Zeleza, em 2004, defendem que, “embora houvesse universidades na África pré-colonial”, como as “universidades islâmicas” no norte e na região ocidental da África, e as “universidades cristãs” na Etiópia, e apesar de terem sido criadas “várias faculdades e universidades do estilo ocidental em algumas partes da África Ocidental e da África do Sul, no século XIX”, sob o domínio colonial europeu, a maioria das universidades africanas só surge no período pós-1945, após um “longo período de relutância

por parte das potências coloniais em estabelecerem centros universitários em África”, devido ao receio, “derivado da experiência na Índia, de educar os nativos ao mais alto nível” (Olukoshi; Zeleza, 2004, p. 598).

Até 1945 e, em vários países africanos, uma ou mais décadas depois, os africanos que quisessem ter uma formação universitária tinham de a adquirir em Europa e na América do Norte e, mesmo assim, na maioria dos casos, “com base em seus próprios esforços ou por intermédio dos missionários” (OLUKOSHI; ZELEZA, 2004, p. 598). Mesmo assim, tais esforços não foram devidamente recompensados com “oportunidades de emprego remunerado na administração colonial nem na economia aos níveis compatíveis com as qualificações obtidas” (*ibid.* p. 598).

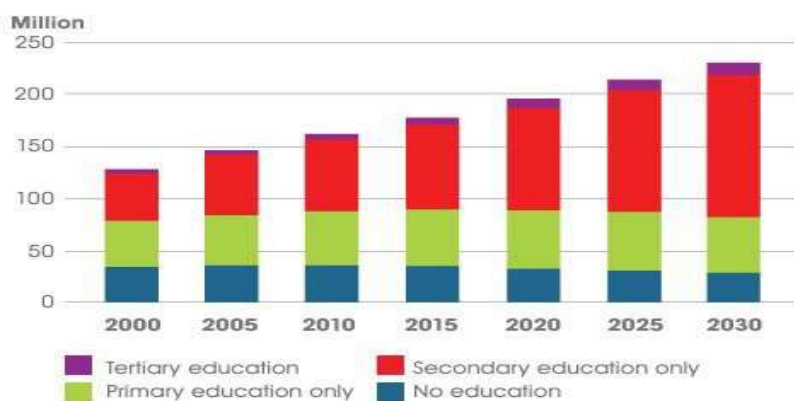
De acordo com estes autores (*ibid.* p. 602), se a década de 1960 a 1970, que coincide com a onda das independências nacionais em África, é considerada a “época dourada” da universidade africana, beneficiando do forte impulso do nacionalismo africano, essa “época dourada” pouco durou, assistindo-se, a partir da década de 1980, a uma série de crises, que se irão acentuar nas duas décadas seguintes.

2.2. A evolução das matrículas, a paridade dos gêneros e a despesa pública no ensino superior

No importante estudo *Acelerando o passo. Educação terciária para o crescimento econômico na África subsaariana*, publicado pelo Banco Mundial em 2010, dá-se conta do grande crescimento das matrículas na educação terciária em África nas duas últimas décadas, a uma média anual de 8,7%, contra um aumento mundial de 5,1%. No entanto, o acesso ensino superior nas diversas sub-regiões da África é desigual. Segundo dados da UNESCO (1999), dos 82 milhões de estudantes do ensino superior no mundo em 1995, apenas 1.926.000 eram da África Subsaariana, situação que, em termos relativos ou de tendência, ainda pouco se alterou. Assim, em comparação com as demais sub-regiões da África, a África Subsaariana (a que mais tarde apostou no ensino superior) continua a registar menor acesso, apesar de ter registado maior taxa de crescimento nas duas últimas décadas, ultrapassando a casa dos 100%.

Por outro lado, o acesso ao ensino superior no conjunto dos países africanos não acompanha o ritmo de crescimento das matrículas no ensino primário e no ensino secundário, conforme se pode constatar no gráfico seguinte, que apresenta a situação atual e a projeção do Banco Mundial (Africa Twenty One, 2014)

Gráfico 1. Projeção de matrículas



Fonte: Africa Twenty One (2014)

Outrossim, o acesso ao ensino superior em África por parte das raparigas continua a ser menor que o dos rapazes. Assim, o índice de paridade nos países da África Subsaariana é de 0,62, o que significa que, por cada 62 raparigas a frequentar o ensino superior, tem-se 100 rapazes. Esta situação é, contudo, mais favorável em países como Cabo Verde, Seicheles e Namíbia, onde o número de estudantes do sexo feminino é superior do que o de rapazes. Assim, cabe referir que, no ano académico 2011/12, havia no ensino superior cabo-verdiano 140 raparigas por cada 100 homens (Med, 2013).

Apesar do *déficit* de cobertura ainda existente, o crescimento das matrículas no ensino superior está acima das possibilidades financeiras dos estados africanos, nomeadamente os da África subsaariana, fato que, “em muitos casos, resultou em degradação do ensino” (Banco Mundial, 2010, p. XXIX).

Com efeito, em 33 países de baixo rendimento da África subsaariana, “a despesa pública por estudante do ensino terciário decaiu de 6.800 dólares americanos em 1980 para 1.200 dólares americanos em 2002 e a média atual (2010) é de somente 981 dólares americanos”, com consequências gravosas, de que se destacam a superlotação de salas de aula, fugas de cérebros, excesso de carga horária dos docentes, condições de trabalho deficientes, insuficiente rendimento de programas de pós-graduação e, nalgumas instituições, o recrutamento de “bacharéis em ciências sociais para lecionarem a graduandos” (*ibid.* p. XXX).

Em todo o caso, é manifesta a vontade dos africanos em ascender a níveis cada vez mais elevados de educação, o que constitui uma potencialidade a ter em conta em sede da formulação das políticas de promoção do ensino superior em África.

2.3. O Estado pós-colonial e a liberdade académica

Como assinala Onyango, na obra *Liberté Académique en Afrique*, organizada por Mamadou Diouf e Mahamood Mandani (1994, p. 372), constitui hoje consenso que “um dos principais fatores, senão o mais

importante, quando se estuda as liberdades acadêmicas, é o papel, a natureza e o impacto do Estado africano pós-colonial sobre a Universidade”. Ilustrando tal asserção, Onyango (*ibid.* p. 372) analisa alguns dos fatos altamente gravosos para a sobrevivência e a afirmação de universidades africanas, como o não reconhecimento de um “mínimo espaço de liberdade aos universitários”, mediante a “intimidação, a perseguição, a prisão e a eliminação”, bem como a ausência das condições necessárias à investigação e ao trabalho dos investigadores, incluindo a falta de “um salário mínimo vital”, de “financiamento para a investigação”, de facilidades e autorizações para suas iniciativas, bem como de infraestruturas e recursos elementares para a atividade acadêmica.

Aparentemente, nem todos os estados africanos se dão conta do quão relevante é a liberdade de produção e criação do conhecimento, o que fica bem patente na forma como tem evoluído a sua concepção da Universidade, que, de um “mero instrumento ao serviço dos paradigmas do desenvolvimento”, prevalecente no período inicial da independência, passa a ser vista por parte de certos poderes públicos, como mentora de “ações de tipo subversivo” (Onyango, 1994, p. 373), como são, amiúde, encaradas as atividades acadêmicas, ao nível da pesquisa e do ensino. Esta postura encontra, infelizmente, aliados internos, ou seja, no interior das universidades, que, por vezes, assumem posturas de “passividade”, quando não de servilismo em relação ao Estado, chegando alguns universitários, transmutados em funcionários e burocratas, a solicitar a “intervenção do Estado na Universidade para resolver questões de natureza pessoal ou ideológica” (*ibid.* p. 374).

Por outro lado, a pressão produtivista sobre os docentes, traduzida na pesada carga horária letiva, a par da falta de apoios e incentivos à investigação, condicionam a liberdade de produção científica, suscetível de servir de fundamentação das políticas de desenvolvimento.

2.4. O Banco Mundial e a evolução da prioridade atribuída ao ensino superior

À situação de penúria de recursos com que cedo se defrontou o ensino superior em África não é alheio o fato de as principais instituições financeiras internacionais, durante largos anos, terem considerado a formação superior como não prioritária e uma espécie de luxo. Assim, o Banco Mundial encarava o ensino superior como um serviço público dispendioso, concorrente com os outros níveis de ensino no acesso aos recursos orçamentais e servindo sobretudo as classes privilegiadas, razão pela qual ainda nos finais da década de noventa e início da primeira década deste século, se constatava a resistência desta instituição financeira em financiar projetos no âmbito do ensino superior.

Certo, porém, é que, a partir de então, se assiste a uma mudança gradual de posição das instâncias internacionais de financiamento em relação à prioridade que deve ser dada ao financiamento do ensino superior.

Efetivamente, conforme sustentam Bloom *et al* (2006), num estudo encomendado pelo Banco Mundial à Universidade de Harvard, a competição econômica baseada no conhecimento, no contexto de uma economia globalizada, levou à reconsideração do papel do ensino superior no crescimento econômico.

Se, no contexto de uma economia globalizada e de forte competição baseada no conhecimento, o Banco Mundial tem vindo a reconsiderar o papel do ensino superior no crescimento econômico (Bloom *et al*, 2006), reequacionando o acesso deste nível de ensino aos recursos orçamentais do Estado, essa instituição defende o princípio da concorrência das universidades públicas e privadas ao financiamento público, algo que parece legítimo, mas ignora as suas diferenças em termos de natureza, missões e fins, meios de financiamento, etc. Esta posição já vinha sendo defendida, nomeadamente, pelo investigador do Banco Mundial, Donald R. Winkler (1993), para quem essa concorrência deve existir no quadro de políticas e mecanismos de incentivo à produtividade e à qualidade, posto que, a seu ver, "*no existe justificaci3n alguna desde el punto de vista de la economia para tratar en forma diferente a las universidades p3blicas de las privadas en lo relativo al financiamiento*" (Winkler, 1993, p. 106).

Traduzindo algumas das mudançãs positivas na abordagem do Banco Mundial em relaçãõ à educaçãõ terciária, sustenta-se no estudo que vimos citando (Banco Mundial, 2010, p. 24) que, apesar de esse organismo continuar a defender a prioridade da educaçãõ primária universal, cujo desenvolvimento é necessário para os países mais atrasados, "negligenciar a educaçãõ terciária poderia prejudicar seriamente as perspectivas de desenvolvimento a longo prazo dos países da ASS" (África Subsaariana), afetando simultaneamente o progresso na consecuçãõ dos ODM (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio), muitos dos quais requerem, para a sua implementaçãõ, formaçãõ de nível terciário.

Esta orientaçãõ do Banco Mundial, ainda que com um enfoque economicista, estriba-se, na "abundante investigaçãõ" levada a efeito, que "estabeleceu, de forma convincente, a relaçãõ entre a acumulaçãõ de capital físico e a produtividade total dos fatores (o crescimento combinado da produtividade do capital e da força de trabalho), que estão interligados" (*ibid.*, p. XXIII), evidenciando que os retornos privados e sociais resultantes do investimento na educaçãõ terciária têm vindo a aumentar consideravelmente nos países de baixo rendimento, a par dos que se têm registado na educaçãõ primária.

Assim, "cada ano a mais de educaçãõ pode produzir retornos de 10 a 15 por cento sob a forma de recompensas mais elevadas" (*ibid.*, p. XXIII). Ora, como sustenta o Banco Mundial, ao aumentarem o nível e a qualidade da educaçãõ, os países da ASS poderão estar capazes de estimular a inovaçãõ, promover a diversificaçãõ de produtos e serviçõs e maximizar retornos de bens de capital através de uma alocaçãõ e gestãõ mais eficiente. Esta constataçãõ, segundo o Banco Mundial, resulta de estudos efetuados noutros contextos, designadamente a nível da OCDE e da América Latina, assim como no Chipre,

que apontam para “as crescentes taxas de retorno” a nível do ensino superior (*ibid.*, p. 9).

2.5. A qualidade do ensino superior: limitações e desafios

A redução da despesa pública no ensino superior em África, receitada, com maior ênfase, em contextos de maior agravamento da crise econômica internacional, não deixa de se repercutir negativamente na qualidade do ensino superior, provocando igualmente efeitos negativos no próprio desenvolvimento sustentável dos países africanos. É caso para se dizer que o medicamento, em vez de curar a doença, agrava, ao incentivar a oferta de cursos a saldo ou de baixa qualidade!

Em todo o caso, e a propósito da qualidade da educação terciária em África, o estudo do Banco Mundial (2010, p. 76) alerta que “a fraca qualidade educacional a nível secundário, incluindo currículos desatualizados”, leva a que parte do currículo das instituições do ensino superior tenha de ser “frequentemente usada para tentar remediar as falhas dos níveis inferiores de ensino”, com prejuízos manifestos para a performance do ensino superior.

De notar que, já em 2004, Olukoshi e Zeleza, referiam-se, igualmente, a estas questões críticas, salientando que o acesso à Universidade por parte de diferentes públicos incluindo funcionários, num contexto em que aumentam as universidades privadas, impulsionadas pelo lucro, estreiteza profissional e considerações sectárias, demanda a implementação de políticas de ação afirmativa, flexíveis e inovadoras, “para acomodar os marginalizados por razões de género, classe, região, etnia e religião” (*ibid.*, p. 603).

Um fato preocupante que ressalta da análise da literatura africana relevante sobre o ensino superior tem a ver com uma aposta deficiente na investigação. Assim, Olukoshi e Zeleza (2004, p. 605) não só salientam o fato de proliferarem as universidades não baseadas na pesquisa, a maioria das quais de natureza privada ou não- governamental, como defendem que estes centros universitários são “produtos resultantes da crise de produção de conhecimento nas universidades públicas” e, na sua maior parte, são alimentados, de uma forma ou outra, por pessoal docente das universidades públicas.

Por outro lado, as próprias universidades públicas estão a ser induzidas pela “lógica do mercado”, que faz parte da “agenda de reformas promovidas pelo Estado e pelos doadores” (*ibid.*, p. 605-606). A par da “reorganização do sistema universitário, com base nos princípios do mercado”, e ou em consequência disso, algumas das instituições universitárias rendem-se a essa lógica através da prestação de serviços de consultoria que correspondam aos interesses do setor privado e aos órgãos governamentais, fato que contribui para a agudização da crise de identidade e de missão da Universidade (*ibid.*, p. 606).

Numa abordagem que continua atual, Imam e Mama (1994) relevam o fato de a investigação em África, nomeadamente no domínio das ciências

sociais, ser afetada pelas “condições engendradas pela crise política e socioeconômica que atravessa todo o continente” (*ibid.*, p. 85).

Referindo-se aos constrangimentos materiais ao desenvolvimento da investigação nas universidades africanas, os dois autores salientam que os fundos provenientes dos governos e de organizações independentes são muito limitados, razão por que, apesar de as universidades serem tidas como instituições de ensino e investigação, “quase todas são subfinanciadas e só uma ínfima parte de seus orçamentos vai para a pesquisa” (*ibid.*, p. 85).

Neste contexto, em que a investigação em ciências sociais é normalmente encarada como um luxo, o essencial dos fundos para a investigação provém do exterior, se bem que as instituições financiadoras variem na margem de liberdade concedida aos investigadores, a prioridade tende a ser dada à “investigação aplicada, orientada para políticas pré-estabelecidas ligadas a projetos específicos” (Imam; Mama, p. 86).

A par da falta de fundos, os dois autores assinalam a deterioração das estruturas institucionais, que já não eram boas à partida, bem como o problema da disponibilidade de livros e revistas, de serviços de secretariado e outros apoios logísticos.

A este respeito, o estudo do Banco Mundial que vimos citando refere que as universidades africanas não possuem meios de investigação necessários para combinar conhecimento global com experiência nacional em apoio à inovação e à solução dos problemas, o que não quer dizer “que não tenham capacidade”, como o demonstram as contribuições dos investigadores africanos de diversas disciplinas, ainda que “de forma modesta”, para as revistas especializadas avaliadas internacionalmente, um critério essencial para a avaliação da produtividade académica (Banco Mundial, 2010, p. 57), problema a que nos referiremos no item seguinte.

Acontece, paradoxalmente, que o BM raramente consegue extrair as devidas ilações desta constatação quando se trata de financiar projetos de desenvolvimento. Na procura de resposta para esta constatação, não é de se afastar, como hipótese, o interesse em manter o *status quo* por parte das potências económicas com maior influência na formulação das decisões do BM, mas não serão despiciendas as omissões e cumplicidades mais ou menos implícitas de estados nacionais na discussão dos projetos.

Assim, se é positivo o novo Projeto Centros de Excelência de Ensino Superior da África, no montante de US\$ 150 milhões, do Banco Mundial, que está financiando 19 centros baseados em universidades para a educação avançada na África Ocidental e na África Central, visando a especialização regional nos domínios da matemática, ciências, engenharia e tecnologia da informação e comunicação (Banco Mundial, 2014), é evidente que este projeto precisa de ser reforçado e alargado, posto que está longe de corresponder às necessidades e prioridades de financiamento das universidades dessas regiões, identificadas pelo próprio Banco.

2.6. A África na *cientometria* internacional

Entendendo que as instituições de ensino superior africanas “têm potencial para serem contribuintes para a geração de conhecimento nacional”, o estudo do BM salienta, todavia, que muitos dos institutos nacionais de investigação são frágeis e dotados de poucos recursos, ao sabor de acontecimentos políticos e das frequentes mudanças governamentais na área das ciências e tecnologia, e, presos à sua própria subsistência, “produzem conhecimento em grande medida para uso próprio, pouco contribuindo para as suas sociedades e para o mundo” (Banco Mundial, 2014, p.106).

Além das reduções gerais de fundos públicos, a investigação nas universidades africanas tem sido afetada pelo fato de ser “cada vez maior a carga de trabalho da docência”, devido ao aumento das matrículas, e pela necessidade de “suplementar inadequados salários acadêmicos com consultorias e trabalho não acadêmico” (*ibid.*, p. 106).

Na verdade, e como o demonstra o Relatório da Unesco sobre a Ciência em 2010, a enorme desigualdade de participação dos países na produção do conhecimento à escala universal expressa-se numa fortíssima concentração da investigação nos países do Norte e na posição marginal dos países do Sul, nomeadamente os países africanos e latino-americanos.

Assim, segundo o relatório, os EUA, a UE e a China, o Japão e a Rússia, que, em conjunto, detêm cerca de 35% da população mundial, possuem mais de três quartos dos investigadores do globo.

Em contraste, refere o relatório, “um país populoso como a Índia ainda representa apenas 2,2% do total mundial, e os continentes inteiros da América Latina e da África representam 3,5% e 2,2%, respetivamente” da produção científica global (Unesco, 2010, p.10).

Em relação aos países em desenvolvimento, assinala o Relatório que, embora a participação dos seus investigadores “tenha crescido de 30% em 2002 para 38% em 2007, dois terços desse crescimento podem ser atribuídos apenas à China (*Ibid.*, p. 10).

De forma algo paradoxal, se é notório o esforço dos países periféricos, nomeadamente os do Sul, em formar e treinar os seus cientistas e engenheiros, certo é que “os recém-formados têm tido dificuldades em encontrar colocações qualificadas ou condições de trabalho atraentes em seus países”, daí resultando uma expressiva migração de pesquisadores altamente qualificados do Sul para o Norte (Unesco, 2010, p. 10). Assim, “dos 59 milhões de migrantes vivendo em países da OCDE, 20 milhões eram altamente qualificados” (*ibid.*, p. 11).

Baseando-se no registo de artigos efetuado pelo SCI (*Thomson Reuters Science Citation Index*), o Relatório da Unesco assinala que a participação da África nas publicações mundiais “aumentou em 25% entre 2002 e 2008”, mas que aconteceu a partir de um patamar muito baixo, razão pela qual apenas atinge 2% do total mundial, sendo de notar que esse aumento “foi mais notável na África do Sul e no Magrebe” (*Ibid.*, p. 13).

As universidades acreditadas em África encontram-se em estágios diferentes de desenvolvimento institucional e de aprimoramento da qualidade acadêmica, ao serviço dos respectivos povos, e ocupam posições pouco destacadas no ranking mundial.

No ranking das 100 Melhores Universidades Africanas em 2015 constata-se o predomínio de universidades sul-africanas e do Egito. Das universidades dos países africanos de língua portuguesa, apenas constam de um desses rankings a Universidade Eduardo Mondlane, de Moçambique (27º lugar), e a jovem Universidade de Cabo Verde, no 79.º lugar, mais 16 degraus que em 2013 (95º)!

Todavia, na diversidade de situações que ocupam nos diversos países e nos contextos africano e mundial, existem pontos de convergência, designadamente no diagnóstico dos principais problemas a serem ultrapassados e no reconhecimento do papel insubstituível da universidade no desenvolvimento sustentável da África.

Na procura de possíveis caminhos para as instituições africanas de ensino superior melhorarem a atividade de investigação, o estudo do BM que vimos citando propugna, nomeadamente: (i) a necessidade de se prestar uma séria atenção à atração e retenção de “acadêmicos e investigadores produtivos”, incluindo quadros do exterior, através de um sistema salarial que compense desempenhos superiores mediante a atribuição de um vínculo funcional efetivo e de um significativo aumento das remunerações; (ii) “o uso de fundos de inovação avaliados em sistema de concurso”, com o propósito de melhorar a qualidade do ensino, a investigação, as atividades de prestação de serviços à comunidade e fortalecer laços da Universidade com esforços nacionais de desenvolvimento (Unesco, 2010, p. 106).

2.7. As crises das universidades africanas no século XXI

Na sua maioria, as universidades africanas emergem e desenvolvem-se num confronto permanente com crises de natureza variada.

Neste século XXI, tais crises são, em larga medida, reflexo, por um lado, das dificuldades e crises econômicas e políticas que afetam grande parte dos países africanos e, por outro, das tendências e efeitos, nem sempre positivos, do processo de globalização neoliberal, que se traduzem em políticas de redução do compromisso público em relação ao financiamento das universidades públicas, cada vez mais empurradas para a lógica do mercado, com o conseqüente condicionamento da sua missão.

Assim, e tal como sustentam Olukoshi e Zeleza (2004, p. 602), “a universidade africana do século XXI é claramente confrontada com uma grave crise de sobrevivência, que tem a ver tanto com a sua viabilidade e credibilidade como com o seu sentido de identidade e missão”.

Diversos autores africanos têm-se debruçado sobre as soluções para a crise da Universidade em África, em busca das vias e oportunidades de sua renovação, que passa pelo aprofundamento das reflexões sobre um conjunto

de temas críticos, como a visão social, a missão, a autonomia, a democratização, o financiamento, a investigação, as tecnologias, a cooperação, a fuga de cérebros, entre outros.

A este respeito, Olukoshi e Zeleza (2004, p. 602), ao sintetizar as perspectivas dos diversos autores africanos, defendem a necessidade de uma ampla visão social, suscetível de servir de base de sustentação da universidade africana “como um centro internacional de excelência”, enraizado no seu ambiente e “sensível aos desafios do progresso humano”, assim como de “estratégias adequadas para a mobilização do apoio popular a essa visão”.

A par disso, impõe-se a necessidade de redefinição da missão fundamental das universidades africanas contemporâneas, que deve estar interligada com as expectativas maiores da sociedade, o que implica que assumam as responsabilidades que lhes concernem face às comunidades que servem (Olukoshi; Zeleza, 2004). Porém, na perspectiva destes autores, estas e outras questões têm de ser equacionadas e resolvidas a partir de uma perspectiva própria das universidades africanas e não através da mera submissão à lógica do mercado, que tem orientado a postura de certas organizações internacionais, como o Banco Mundial.

De fato, no citado estudo do Banco Mundial, apesar de não se pôr em causa o esforço das próprias instituições de ensino superior na procura de solução para os problemas que as afetam, as abordagens relativas à missão, orientação estratégica e relevância do ensino superior, entre outros temas de candente atualidade, colocam a ênfase no mercado, correlacionado a solução de tais questões com a necessidade de, nomeadamente:

- a) Reformular a tradicional prestação do serviço à comunidade numa maior forte “terceira missão” em busca de uma relação mutuamente vantajosa com o setor privado (Olukoshi; Zeleza, 2004, p. 74);
- b) Desenvolver “fortes laços e parcerias entre as instituições de formação e as empresas, melhorando as respostas às forças do mercado” (*ibid.*, p. 84);
- c) Promover uma gestão “mais do tipo empresarial” (*ibid.*, p. 87);
- d) Promover a “competitividade global” e atender às necessidades dos empregadores (*ibid.*, p. 100).

Entendendo que “é hoje possível uma educação de alta qualidade que seja relevante para as aspirações de um país ou para a economia regional”, o estudo do Banco Mundial em apreço (2010, p. 100-101) salienta que uma educação irrelevante aumenta as hipóteses de desemprego de graduados e a “fuga de cérebros” e defende que a relevância tem de estar incorporada no perfil de “competências de base dos graduados”, que devem permitir a compreensão das ciências, das tecnologias, dos negócios e da sociedade “num conjunto de módulos necessários a todas as universidades para todos os alunos”, na convicção de que “a abordagem de competências e ensino” capacita os graduados no sentido de contribuírem efetivamente para a economia e a

sociedade, sendo esta, a perspectiva que traduz a noção de “universidade de desenvolvimento” africana

Estas recomendações do Banco Mundial, assim como outros posicionamentos desta instituição em relação à orientação que deve ser atribuída ao ensino superior na atualidade, são, em larga medida, pertinentes, contanto que a relação da Universidade com o mercado e a abordagem por competências no ensino superior não se traduzam na submissão daquela aos interesses imediatistas deste, como, de resto, temos defendido neste e noutros trabalhos, no entendimento de que há mais vida para além do mercado, razão por que no, seu posicionamento institucional, a universidade deve vincular-se, ética e estrategicamente, ao compromisso com o desígnio de progresso sustentável das respetivas sociedades.

De entre as mais importantes orientações de mudança das universidades africanas Olukoshi e Zeleza (2004) destacam: (i) a assunção consequente dos desafios da autonomia universitária, incluindo a centralidade da liberdade académica, da responsabilidade social, ética, intelectual e profissional na definição dessa autonomia; a democratização, a todos os níveis, da governação universitária, em particular no que tange à gestão dos assuntos académicos e à tomada das decisões institucionais.

Por seu turno, depois de evidenciar as “tendências de autonomia crescente” das instituições de ensino superior no plano mundial, de modo a terem a necessária flexibilidade para introduzirem a inovação e a reforma necessárias para atingirem os objetivos de desempenho específico ligados à obrigação de “prestação de contas”, o estudo do Banco Mundial (2010, p. 88-90) adverte, de forma pertinente, que a tensão entre as duas exigências (autonomia *versus* prestação de contas) tem levado a frequentes revisões dos quadros legais aplicáveis, constatando-se que “as disposições legislativas mais recentes para o ensino superior em África tendem a aumentar a autonomia das universidades aos mais altos níveis de governação, ao mesmo tempo que a reduzem internamente” e que a tomada de decisões baseada em consensos colegiais tem dado margem para “abordagens mais corporativistas”, com “alguma diluição do poder dos comités académicos”.

O desenvolvimento das bases de financiamento sustentável da Universidade é umas das vias para a superação da crise das universidades africanas, segundo Olukoshi e Zeleza (2004, p. 601), os quais salientam a necessidade de se garantir aos docentes uma remuneração que lhes propicie as condições indispensáveis “para se concentrarem na sua vocação principal de ensino e pesquisa”. Para tanto, importa que se faça o aproveitamento, de forma criativa, das oportunidades de melhoramento das finanças da universidade.

Apesar de a percentagem da despesa pública da educação em África em relação ao PIB ser muito elevada (4,9% no Norte de África e 4,5% na África Subsaariana, contra uma média mundial de 4,3%) e de o ensino superior ter atingido ou superado, em muitos países da África Subsaariana, o teto de 20% da despesa pública com a educação (Banco Mundial, 2010, p. 98), não se

afigura realista esperar que as instituições de ensino superior africanas possam receber dos respectivos Governos mais do que um reforço temporário nos próximos anos (Olukoshi; Zeleza, *op. cit.*).

Este fato, aliado à circunstância de as instituições de ensino terciário estarem perto dos limites possíveis de geração de receitas, permite compreender a natureza e a magnitude dos desafios financeiros que se colocam às universidades africanas, na linha dos que as congêneres de todo o mundo enfrentam, implicando, designadamente, o estabelecimento de parcerias alargadas, a adoção de sistemas de incentivo ao desempenho para a elevação dos resultados no ensino, na investigação e na geração de receitas (*ibid.*, p. 95) e a terciarização de serviços não académicos (*ibid.*, p. 96).

Face a este quadro, o estudo do Banco Mundial (2010, p. 115) inclui a recomendação aos governos no sentido de introduzirem reformas nos mecanismos de financiamento, de modo a “oferecer incentivos de consecução de objetivos políticos, proporcionando simultaneamente a estabilidade necessária para as instituições planearem de forma estratégica”.

Tendo em vista as mudanças necessárias nas universidades africanas, Olukoshi e Zeleza (2004, p. 603-604) defendem a adoção de uma “agenda de investigação prospetiva”, como parte de uma reforma orientada no sentido do “renascimento da universidade africana”, e defendem:

- a) “O imperativo de reavivar uma cultura de pesquisa nas universidades”, como condição básica para estas se legitimarem como “espaços de geração de conhecimento”, comparáveis com centros semelhantes a nível internacional, o que implica, a par da promoção da “cultura de seminários e de publicações científicas” e da “investigação ao nível da pós-graduação”, a realização de grandes investimentos em recursos, como as bibliotecas;
- b) A promoção do necessário equilíbrio entre a investigação fundamental ou “básica” e a investigação aplicada ou de “políticas”, procurando, do mesmo passo, superar o abismo que historicamente se criou entre a academia e a vida quotidiana, entre o estudioso e o prático, mediante a inclusão nos currículos e nas agendas de pesquisa de questões tidas como socialmente relevantes;
- c) A resposta conseqüente aos desafios que são colocados pelas novas tecnologias de informação e comunicação, mediante a realização de investimentos, a introdução de inovações na oferta de ensino (“incluindo a recuperação de sistemas de orientação e explicação”) e nos currículos, a garantia do acesso a novos recursos que possam facilitar o ensino e a investigação e o “estabelecimento de uma presença internacional”;
- d) O estabelecimento de relações de cooperação fecunda entre as universidades e “outros produtores de conhecimento académico (...) incluindo as Ongs e as redes de investigação nacionais, regionais e continentais (por exemplo, a CODESRIA, a Academia Africana de Ciências, a Associação Africana de Universidades, etc.)”, que surgiram nas últimas décadas, por um lado, no contexto das amplas

transformações em curso “na economia e na sociologia da produção de conhecimento, incluindo a emergência da sociedade de conhecimento”;

- e) A conceção e implementação pelas universidades de estratégias mais efetivas com vista à retenção e reconstrução das suas próprias capacidades, mediante a “travagem da fuga de cérebros” e o esforço de utilização dos académicos saídos para o exterior na realização das atividades de ensino, investigação e prestação de serviços ao público.

No esforço de promoção das universidades africanas, parte integrante do esforço do desenvolvimento sustentável e democrático dos países africanos, os governantes africanos têm um papel relevante, não podendo continuar a esgrimir eternamente, como argumento, os condicionalismos impostos ao financiamento dos projetos de desenvolvimento. Com efeito, “além da existência de margens para a negociação com as entidades financiadoras, nomeadamente a nível da OCDE, do BM, do FMI, etc., de projetos que salvaguardem, no essencial, o interesse nacional, têm vindo a evidenciar-se possibilidades de financiamento alternativo a nível de países em desenvolvimento e no quadro das relações Sul-Sul” (Varela, 2014a, p. 1484). Importa, pois, superar a postura de “autocondicionamento” de governantes desses países, em virtude de fatores vários, de entre os quais “não se pode escamotear a existência de afinidades político-ideológicas e de interesses económicos na base das quais se constroem alianças entre as elites governamentais dos estados pós-coloniais e os grupos dominantes nos países centrais da economia capitalista” (Varela, 2014a, p.1484).

Para o sucesso da causa da renovação e desenvolvimento das universidades africanas, é incontornável o apelo à mobilização e ao envolvimento dos intelectuais africanos, sejam eles académicos ou não, no sentido referido por Ki-Zerbo (1994, p. 37): “a função prioritária da *‘intelligentsia’* africana, na atualidade, não me parece que seja a de ser uma vanguarda, mas antes a de assegurar (...) a leitura crítica dos processos em curso”, designadamente através da radiografia e a descrição da realidade, “a fim de descobrir os meios para a transformar”.

Não se trata apenas de “*produzir* obras e trabalhos especializados”, mas também de se constituir um grupo especializado, tendo em vista a ulterior *reprodução* deste grupo através da “formação de *cohortes* de novos investigadores e de docentes, assumindo assim uma responsabilidade intergeracional” (Ki-Zerbo, 1994, p. 37).

Estas posições de Ki-Zerbo têm subjacentes as ideias de uma mudança profunda, sustentável, progressista e abrangente do panorama intelectual africano, na linha do entendimento de Olukoshi e Zeleza. Com efeito, de acordo com estes autores (2004, p. 604), para que a reforma da Universidade africana seja “sustentável” e se traduza numa transformação “progressista”, é imperioso que esse exercício de investigação seja desenvolvido na perspectiva

da indispensável construção de um corpo de conhecimentos gerado no interior da África e no campo do ensino superior.

Por outro lado, para que seja abrangente e possa dar resposta aos problemas centrais que se colocam ao desenvolvimento do continente africano, a investigação a ser realizada, no âmbito da agenda preconizada, deve ter uma natureza necessariamente multidisciplinar na sua orientação.

No entendimento de que as universidades africanas, como, de resto, em todo o mundo, compartilham duas características fundamentais, que são, em primeiro lugar, o facto de serem os principais *locus* de “produção e disseminação do conhecimento” e, em segundo lugar, a circunstância de elas próprias fazerem “parte de uma comunidade internacional de estudiosos e de ideias” (*ibid.* p. 616), Olukoshi e Zeleza sustentam que é necessária uma investigação sistemática sobre como os próprios conhecimentos são “gerados, ensinados e consumidos nas universidades africanas” e ainda sobre como os estudiosos e cientistas africanos comunicam entre si e importam ou exportam metodologias de pesquisa, teorias e discursos em diferentes disciplinas e áreas interdisciplinares (*ibid.* p. 616).

Contrariamente às posições que assumia em décadas anteriores, é, hoje, evidente a aceitação por parte do Banco Mundial da relevância do ensino superior para o desenvolvimento económico e social da África, sendo de se registar as recomendações deste organismo no sentido de se “desenvolver programas de pós-graduação para elevar os números relativos ao pessoal académico e criar capacidade de investigação”, ainda que a par da oferta de alternativas de “educação terciária de mais baixo custo”, dadas as limitadas capacidades de financiamento (Banco Mundial, 2010, p. 118).

Por seu turno, e na linha do que tem sido o pensamento africano, Olukoshi e Zeleza (2004, p. 617) defendem que “*um futuro para os africanos sem a universidade é inconcebível*” e que não é possível construir o desenvolvimento sustentável sem “grandes investimentos na investigação avançada e na aprendizagem como acontece em qualquer país ou região do mundo”, razão pela qual “a luta pela universidade africana deve ser vista como um esforço coletivo que é historicamente justificado”.

Como parte dessa luta, mostra-se necessária uma reforma das universidades “baseada na evolução da sociedade do conhecimento”, mas que seja, “ao mesmo tempo, enraizada no contexto africano, respondendo às necessidades do ambiente local”, engajada com o resto do mundo, em torno de “um ideal da Universidade como centro internacional para o avanço da ciência e da erudição” (Olukoshi; Zeleza, 2004, p. 617).

O desafio do desenvolvimento do ensino superior nos países africanos e nos demais países ditos do Sul devem ser encarados não numa perspectiva isolacionista, mas de efetiva cooperação (solidariedade) académica, que se traduza numa ruptura com a situação que tem prevalecido, ou seja, a passagem da retórica à realidade!

Efetivamente, além da relativamente fraca participação destes países na produção científica mundial, constata-se que são pouco expressivas as

citações que os autores dos países do Sul fazem reciprocamente dos seus trabalhos, predominando as que fazem aos autores do Norte (América do Norte e Europa), sem que haja igual reciprocidade, como o evidenciam fontes internacionais de *cientometria* relativas à última década (BEIGEL, 2013; Varela, 2014b).

Assim, “a América Latina cita autores asiáticos e africanos numa margem de 0% a 0,5% em todo o período, ao passo que em 2005 as menções a autores americanos alcançaram 56,2%. Em todo o período, a citação intrarregional diminuiu notavelmente” (Beigel, 2013, p. 177).

Porém, outra é a postura dos investigadores do Norte. Com efeito, e tal como assinala Beigel (2013, p. 177), verifica-se um “alto nível de citação endógena na América do Norte, que alcança 78,1% em 2005 e, juntamente com o aumento das citações de autores europeus no bloco euro-americano, concentra 98,5% do total de citações na América do Norte”.

À laia de conclusão

O olhar que lançámos sobre as instituições de ensino superior na África contemporânea, seguindo de perto, em várias matérias, um estudo inserido em trabalho que fizemos publicar há dois anos (Varela, 2013), permite-nos constatar que as universidades africanas são confrontadas com problemas similares aos que atingem as universidades ocidentais e de outras regiões do mundo, mercê da confluência de uma série de fatores e condicionalismos comuns, engendrados ou catalisados pelas mutações que ocorrem no âmbito do processo de globalização da economia e de transnacionalização da educação universitária.

No entanto, em África, as instituições universitárias e, em geral, do ensino superior enfrentam problemas específicos, que derivam, por um lado, da situação de subdesenvolvimento e de pobreza em que permanece grande parte dos países africanos, com repercussões em termos de penúria de recursos para o desenvolvimento ou mesmo para a sobrevivência dessas instituições universitárias, e, por outro, do déficit democrático que caracteriza a atuação de não poucos países africanos, mediante a “captura ou “sequestro” do estado pós-colonial por novas elites mais interessadas em servir-se do poder político em benefício próprio e de pequenos grupos do que servir verdadeiramente as aspirações dos respetivos povos” (Varela, 2014b, p. 4), postura essa que se reflete ao nível das liberdades académicas, que resultam, amiúde, fortemente restringidas ou ameaçadas, pondo seriamente em causa a essência da Universidade.

Porque se está perante uma crise global da Universidade, a busca das vias e formas adequadas para a saída da crise da universidade africana, ressaltadas tais especificidades, anda a par da procura global, solidária e convergente de soluções para a crise geral da Universidade do século XXI.

Para enfrentar a crise que afeta as Universidades são, sem dúvida, relevantes as reformas ao nível dos estados e das organizações internacionais,

no sentido da promoção de lógicas de cooperação numa perspectiva solidária e emancipatória, da salvaguarda da autonomia e identidade universitárias, da valorização do papel essencial da academia na criação e promoção do conhecimento e na viabilização de projetos nacionais de desenvolvimento sustentável e de rosto humano, como sustenta o Sumo Pontífice da Igreja Católica:

“Os organismos financeiros devem velar pelo desenvolvimento sustentável dos países e não a submissão asfixiante destes por sistemas de financiamento que, longe de promover o progresso, submetem as populações a mecanismos de maior pobreza, exclusão e dependência” (Papa Francisco, Assembleia-Geral da ONU 25 set. 2015).

No entanto, “a superação da crise depende, também, e em larga medida, da capacidade de a própria Universidade assumir, de forma reflexiva, a sua especificidade institucional, o que implica a necessidade de, em cada contexto, questionar o modo como cumpre as suas funções, perscrutando as exigências sociais e procurando traduzi-las, com o apoio de aliados internos e externos, numa agenda de transformação progressista, com a salvaguarda do equilíbrio necessário entre as funções essenciais ou de longo prazo, por um lado, e as suscetíveis de contribuir para a satisfação de demandas sociais de curto prazo, por outro, sendo estas últimas supletivas ou complementares em relação ao papel de outras instituições vocacionadas” (Varela, 2013, p. 94-95).

É certo que as políticas e práticas de ensino superior e, em particular, “os currículos universitários, enquanto modos peculiares de traduzir a forma como a Universidade lida com o conhecimento, no cumprimento das suas funções essenciais (...) continuarão a inspirar lutas, tensões e contradições, em função das perspectivas diferenciadas como os diversos atores (Estados, organizações internacionais, empresas, grupos económicos e sociais) encaram o papel das instituições universitárias e procuram influenciar o seu exercício” (Varela, 2013, p. 95).

Nesta perspectiva, pode dizer-se que a crise continuará a acompanhar a evolução da Universidade, não propriamente como uma fatalidade, mas como “um desafio permanente à academia no sentido de assumir criativa e reflexivamente o seu papel na sociedade e no mundo em que se insere” (Varela, 2013, p. 95).

Para enfrentar a crise, com maiores probabilidades de sucesso, podem e devem ser exploradas as possibilidades e oportunidades de cooperação académica numa lógica solidária, contra hegemônica e segundo perspectivas pós-coloniais, para a qual não são excluídas *a priori* quaisquer universidades, nomeadamente em virtude das regiões e dos países a que pertencem, sendo, porém, essencial a assunção de lógicas de relacionamento que reconheçam a identidade, a idiossincrasia e as especificidades locais.

Entretanto, pela similitude de problemas e desafios que enfrentam, os países africanos, latino-americanos e outros podem e devem maximizar as possibilidades de contribuição para o desenvolvimento humano e sustentável

dos respetivos países, mediante a promoção da cooperação académica Sul-Sul, que encerra potencialidades porventura inimagináveis.

Referências Bibliográficas

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In AFONSO, A.J. e ESTEBAN, M.T. (orgs). **Olhares e Interfaces. Reflexões críticas**. São Paulo: Cortez Editora: p. 143-170, 2010.

AFRICA TWENTY ONE. **Fazer o ensino superior funcionar em África: Fatos e Figuras**. 2014. Disponível em: <http://africatwentyone.com/2014/08/11/fazer-o-ensino-superior-funcionar-em-africa-fatos-e-figuras/>.

BAD, OCDE & PAM. **Perspetivas económicas em África** - Relatório do Centro de Desenvolvimento da OCDE, do Banco Africano de Desenvolvimento e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2015. Disponível em: http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2015/PDF_Chapters/Overview_AEO2015_FR-web.pdf.

BANCO MUNDIAL. **Global Monitoring Report 2014/2015: Ending Poverty and Sharing Prosperity**: Washington, DC. Banque Mondiale, 2015. In: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/gmr/gmr2014/GMR_2014_Full_Report.pdf

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual**. Washington DC: Banco Mundial. 2014. In: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20093/WB%20Annual%20Report%202014_PT.pdf?sequence=19.

BANCO MUNDIAL. **Acelerando o passo. Educação terciária para o crescimento económico na África subsaariana**. Washington DC: Banco Mundial. 2010

BEIGEL, F. Centros e periferias na circulação internacional do conhecimento. In. **Nueva Sociedad**, edição especial em português, p. 168-180, set. 2013. www.nuso.org

BLOOM, D. E.; CANNING, D. and CHAN K. Higher education and economic development in Africa. Issue 102 **African Region Human Development Working Paper Series**. Washington DC: World Bank. 2006.

DIOUF, M. Liberté intellectuelle et démocratie: Les intellectuels dans la transition démocratique. In DIOUF, M. et MAMDANI, M. (Orgs.). **Liberté**

académique en Afrique. Dakar: Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA), BP 3304. Dakar, Senegal: p. 359-369. 1994.

IMAM, A. et MAMA, A. Limitation ou élargissement de la liberté académique: La responsabilité des universitaires. In DIOUF, M. et MAMDANI, M. (Orgs.). **Liberté académique en Afrique.** Dakar: Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA), BP 3304. Dakar, Senegal: p. 82-123, 1994.

KI-ZERBO, J. Revendiquer les libertés académiques, mais surtout les produire et les organiser. In DIOUF, M. et MAMDANI, M. (Orgs.). **Liberté académique en Afrique.** Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA), BP 3304. Dakar, Senegal. 1994.

MALATO, M. L. A academia de Platão e a matriz das academias modernas. **Notandum** 19, Jan.-Abr./2009, CEMOrOC-Feusp/IJI-Universidade do Porto. 2009.

MENOGUE, K. **O conceito de universidade.** Tradução portuguesa do original *The concept of university*, de 1977. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, Campus Universitário – Asa Norte. 1981.

MESCI **Anuário Estatístico:** Praia: Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação de Cabo Verde. 2013.

OLUKOSHI, A.; ZELEZA, P. T. The African university in the twenty-first century: Future challenges and a Research Agenda. In OLUKOSHI, A.; ZELEZA, P. T. (Orgs.). **African Universities in the twenty-first century:** p. 595-617. Dakar: Council of the Development of Social Research in Africa (CODESRIA). 2004.

ONYANGO, J. O. Libertés académiques et responsabilité social: Rapport de synthèse. In DIOUF, M. et MAMDANI, M. (Orgs.). **Liberté académique en Afrique.** Dakar: Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA), BP 3304, Dakar, Senegal. 1994.

PAPA FRANCISCO. **Discurso perante a Assembleia-Geral das ONU.** 2015. In Globo.com. <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/papa-francisco-discursa-na-onu-em-nova-york.html>.

UNESCO. **Relatório UNESCO sobre Ciência 2010. O atual status da ciência no mundo. Resumo Executivo.** Brasília: UNESCO. 2010.

UNESCO. O Ensino Superior no Século XXI – Visão e Ações – Documento de Trabalho. Paris, outubro de 1998. In: **Tendências da Educação Superior para o Século XXI.** Brasília: UNESCO / CRUB, 1999.

WINKLER, D. R. Rol pertinente del gobierno en el financiamiento de la educación superior. **Seminário internacional sobre educación superior**. La Paz: UDAPSO. 1993.

VARELA, B. Desafios atuais da educação e do currículo nos países da periferia – o protagonismo dos estados nacionais, das escolas e dos professores. Vila Real: UTAD. In **Atas do II Congresso da SPCE**: p. 1478-1491, 2014a.

VARELA, B. **O global e o local nos processos de prescrição e realização do currículo e na promoção do conhecimento universal. O caso da Universidade de Cabo Verde**. Braga: Universidade do Minho – em publicação. 2014b.

VARELA, B. **A Universidade, o currículo e o conhecimento: das origens aos tempos atuais**. Praia: Edições Uni-CV. 2013.

CAPÍTULO 10

As Universidades Brasileiras nos rankings universitários internacionais: desempenho e divulgação⁶³

Monique Finn Duarte

Artur Basilio Venturella Alves

Samile Andrea de Souza Vanz

Introdução

Os rankings universitários se propagaram nos últimos anos ao avaliar universidades públicas e privadas, inseridas em diferentes contextos - regionais, nacionais ou internacionais. A amplitude das atividades desenvolvidas no âmbito destas instituições - ensino, pesquisa, extensão, interação com a sociedade -, somada à diversidade econômica, social e cultural dos países onde estas universidades estão instaladas, resulta na inviabilidade de uma avaliação completa (Altbach; Hazelkorn, 2018, Hazelkorn, 2019). A qualidade é, portanto, afirmada a partir de um ponto de vista assumido por cada ranking, ao estabelecer uma hierarquia onde as universidades que estão no topo são “melhores” que as universidades abaixo delas.

Cada ranking universitário possui seus próprios indicadores com pesos pré-determinados de acordo com a intenção da classificação, fornecendo uma visão específica de uma mesma universidade. Algumas listas geram uma pontuação que possibilita, facilmente, a hierarquização das universidades, permitindo classificá-las de um modo geral ou de acordo com algum indicador particular. Na maior parte dos casos, os rankings analisam a produtividade científica e o impacto de uma instituição, tendo como base os indicadores bibliométricos de produção científica, citações, colaboração e internacionalização. Alguns rankings, no entanto, lançam mão de indicadores qualitativos, coletados a partir de pesquisa de opinião. Ambas as abordagens apresentam vantagens e desvantagens (Van Raan, 2005; Taylor; Braddock, 2007; Vanz, 2018).

Os rankings universitários não possuem uma regulamentação pré-estabelecida, porém, contam com um conjunto de diretrizes do *Berlin Principles on Ranking of Higher Education Institutions*, resultado de uma parceria do European Centre for Higher Education da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO-CEPES) e o Institute for Higher Education Policy, que estipulam algumas práticas recomendadas às classificações. A ênfase está nas boas práticas que podem ser incorporadas para a melhoria dos rankings (Institute For Higher Education Policy, 2006).

⁶³ **Financiamento:** Esta pesquisa é financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 304736/2019-8; pela Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Iniciação Científica; e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) Processo 19/2551-0001968-8.

Os rankings acadêmicos acabam por gerir a competitividade entre as universidades ao avaliarem sua produção científica, qualidade do corpo docente e a interação com a sociedade. Segundo Robertson (2009), a classificação das universidades torna-se uma corrida em busca de reputação, visto que quem atinge as colocações mais ao topo são as universidades que ganharão mais status e financiamentos. Os rankings acadêmicos internacionais, também impactam na forma como as universidades atraem novos alunos e professores, na arrecadação de insumos via políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico e na própria gestão interna das universidades, tornando-as mais ou menos cativantes (Righetti, 2018; Axel-Berg 2018).

O modelo de ranking universitário que conhecemos hoje surgiu nos Estados Unidos, na década de 80, com o intuito de analisar e classificar as melhores universidades no âmbito nacional. O US News & World Report Ranking surgiu em 1983 propondo a classificação das universidades nacionais e buscando oferecer aos estudantes e ao seu núcleo familiar a oportunidade de encontrar todas as informações pertinentes para escolher a melhor universidade para estudar. A partir dessa iniciativa, surgiram outros rankings nacionais como: o ranking chinês Wo Shulian, em 1987 (Righetti, 2016); e o ranking alemão Center for Higher Education University Ranking (CHE), em 1998 (Fausto; Mugnaini, 2013). No entanto, foi somente com a publicação do Academic Ranking of World Universities (ARWU), em 2003, que os rankings universitários começaram a se popularizar no meio acadêmico e a se tornar globais (Rauhvargers, 2011).

O estudo sobre os rankings universitários é relevante por divulgar uma análise do desempenho das universidades que eles avaliam. O Brasil está representado nos rankings acadêmicos internacionais por universidades públicas e privadas que acabam por “competir” com universidades estrangeiras que possuem maior ou menor reputação científica, que recebem mais ou menos investimento e que possuem trajetórias diferentes (Morandin; Silva; Vanz, 2020). Muitas universidades brasileiras têm acompanhado seus desempenhos nessas classificações. Como uma estratégia de marketing, publicam notícias em seus canais de comunicação (Alvez; Dressler; Vanz, 2019), com o intuito de divulgar a sua posição em determinado ranking e como ela está em comparação com as demais instituições nacionais ou internacionais.

Este trabalho objetiva apresentar o desempenho das universidades brasileiras nos rankings universitários internacionais mais populares e analisar a divulgação de notícias publicadas por estas universidades. Foram identificadas 54 universidades brasileiras presentes no Academic Ranking of World Universities (ARWU), Leiden Ranking, QS World University Ranking e THE World University Ranking, edições de 2020/2021. As seções a seguir apresentam os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, os resultados da análise do desempenho e da análise das notícias. Por fim, são apresentadas as conclusões.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa tem caráter exploratório com abordagem qualitativa. O estudo atualiza a pesquisa realizada por Vanz *et al.* (2018), baseada em quatro rankings acadêmicos internacionais: ARWU, Leiden Ranking, QS e THE. O levantamento de dados foi delimitado às edições 2020 do ARWU; edição 2020 do Leiden Ranking; edição 2020/2021 do ranking QS; e a edição 2020/2021 do ranking THE.

A coleta dos dados foi realizada entre fevereiro e março de 2021 diretamente nos websites oficiais dos rankings para verificar o número de universidades avaliadas e o número de universidades brasileiras ranqueadas. Primeiramente os dados referentes aos indicadores foram dispostos em tabelas em um documento editável no Excel, e os dados sobre as definições dos rankings foram copiados diretamente para um documento editável no Word. Para coletar os dados das publicações das últimas edições dos rankings universitários, fez-se necessário a consulta aos documentos oficiais dos rankings para identificação das universidades brasileiras que foram ranqueadas, com suas posições e as notas dos respectivos indicadores de desempenho. Os mapas foram construídos com o software Philcarto utilizando círculos proporcionais de raio 23.

A análise do desempenho das universidades brasileiras revelou 54 universidades presentes nos rankings ARWU, Leiden Ranking, QS e THE, edições 2020/2021. A segunda parte deste estudo recuperou 582 notícias publicadas por estas universidades entre os anos de 2010 e 2020. A coleta das notícias foi realizada nos meses de março e julho de 2021, em duas etapas. Em um primeiro passo, buscou-se dentro da aba de pesquisa do site das 54 instituições os termos “ranking” e “rankings internacionais”. Em um segundo momento foi feita a busca no Google, através da expressão de pesquisa que delimita a recuperação daqueles conteúdos que estão presentes nos sites das mesmas instituições: “rankings internacionais site:(**URL da instituição**)”, bem como “ranking site:(**URL da instituição**)”. Essa segunda estratégia de pesquisa permitiu recuperar notícias da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por exemplo, que não localizava nada sobre rankings através da janela de pesquisa de seu site.

É importante ressaltar que se acredita existirem mais notícias, para além das que foram recuperadas, que não aparecem nos resultados mostrados. De maneira frequente os navegadores e mecanismos de busca acabam por devolver resultados que sejam compatíveis com perfil de cada usuário, escondendo resultados possivelmente relevantes por conta de seus algoritmos de busca, localização geográfica dentre outros fatores (Xing *et al.*, 2014). A possibilidade de substituição de servidores e local de hospedagem do site das universidades ao longo do período de coleta também pode ser fator que limita os resultados de uma coleta retrospectiva como a realizada por este estudo.

Após coleta as notícias foram organizadas em uma planilha Excel contendo a URL da página juntamente com a data da coleta e data de

publicação. O download de cada notícia em formato PDF foi realizado para preservar os dados da pesquisa. As notícias foram analisadas de forma quantitativa, para identificar o número total de publicações encontradas, bem como o número de notícias publicadas por ano. Em seguida foi feita a leitura completa e categorização das notícias a partir das temáticas, seguindo procedimentos de análise de conteúdo (Bardin, 2016). Os resultados são apresentados a seguir.

Desempenho das Universidades Brasileiras nos Rankings ARWU, Leiden Ranking, QS e THE

Na edição de 2020 do ARWU há 22 universidades públicas brasileiras, sendo quatro universidades estaduais e 18 universidades federais. Na edição de 2020 do Leiden Ranking, foram ranqueadas 30 universidades públicas brasileiras, sendo seis universidades estaduais e 24 universidades federais. Na edição de 2020/2021 do QS, foram ranqueadas 22 universidades brasileiras, sendo três universidades privadas, cinco universidades estaduais e 14 universidades federais. Dentre os rankings universitários internacionais estudados, o THE é o que ranqueou o maior número de universidades brasileiras com um total de 52 universidades, sendo sete universidades privadas, 11 universidades estaduais e 34 universidades federais.

Por apresentarem metodologias que diferem em alguns aspectos, os resultados que os rankings acadêmicos divulgam divergem quanto ao volume de universidades brasileiras ranqueadas, pontuações e, conseqüentemente, posições ocupadas por cada universidade. O Quadro 1 apresenta as universidades ranqueadas e posições, as cores indicam a presença das universidades de acordo com o quantitativo de rankings.

Quadro 1 – Desempenho das universidades brasileiras nos rankings ARWU, LEIDEN, QS e THE, nas edições de 2020 e 2020/21

Universidade	ARWU	LEIDEN	QS	THE	Estado	Esfera
USP	101-150	7	115	201-250	SP	Estadual
UNESP	301-400	137	493	801-1000	SP	Estadual
UNICAMP	301-400	178	233	401-500	SP	Estadual
UFMG	401-500	274	651-700	601-800	MG	Federal
UFRJ	401-500	231	380	801-1000	RJ	Federal
UFRGS	401-500	195	701-750	601-800	RS	Federal
UFPR	601-700	524	801-1000	1001+	PR	Federal
UNIFESP	601-700	444	420	601-800	SP	Federal
UFSC	701-800	459	801-1000	601-800	SC	Federal
UFSCAR	701-800	619	801-1000	1001+	SP	Federal
UFF	701-800	685	1001+	1001+	RJ	Federal
UNB	701-800	625	801-1000	801-1000	DF	Federal
UFPE	801-900	581	801-1000	1001+	PE	Federal
UFV	801-900	675	1001+	1001+	MG	Federal
UFBA	901-1000	853	1001+	1001+	BA	Federal
UFC	901-1000	684	1001+	1001+	CE	Federal
UFSM	901-1000	651	1001+	1001+	RS	Federal
UERJ	901-1000	858	1001+	1001+	RJ	Estadual
UFPEL	801-900	958	-	801-1000	RS	Federal

A CONSTRUÇÃO DE UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL E RANKINGS ACADÊMICOS NO ESPAÇO DO ENSINO SUPERIOR DE LÍNGUA PORTUGUESA E EM OUTRAS REALIDADES DO MUNDO

Universidade	ARWU	LEIDEN	QS	THE	Estado	Esfera
UFRN	801-900	733	-	1001+	RN	Federal
UEL	-	981	1001+	1001+	PR	Estadual
UFG	801-900	828	-	1001+	GO	Federal
UFMS	901-1000	-	-	1001+	MS	Federal
UEM	-	795	-	1001+	PR	Estadual
UFPB	-	934	-	1001+	PB	Federal
UFU	-	936	-	1001+	MG	Federal
UFPA	-	972	-	1001+	PA	Federal
UFLA	-	1021	-	1001+	MG	Federal
UFES	-	1069	-	1001+	ES	Federal
UFJF	-	1143	-	1001+	MG	Federal
PUC-Rio	-	-	651-700	601-800	RJ	Privada
PUC-RS	-	-	1001+	801-1000	RS	Privada
UFMT	-	1065	-	-	MT	Federal
PUC-SP	-	-	801-1000	-	SP	Privada
UFS	-	-	-	601-800	SE	Federal
UCS	-	-	-	1001+	RS	Privada
UECE	-	-	-	1001+	CE	Estadual
UFABC	-	-	-	1001+	SP	Federal
UFAL	-	-	-	1001+	AL	Federal
UFCSPA	-	-	-	1001+	RS	Federal
UNIFEI	-	-	-	1001+	MG	Federal
UFMA	-	-	-	1001+	MA	Federal
UFOP	-	-	-	1001+	MG	Federal
UFPI	-	-	-	1001+	PI	Federal
UFERSA	-	-	-	1001+	RN	Federal
UTFPR	-	-	-	1001+	PR	Federal
UNIFOR	-	-	-	1001+	CE	Privada
PUC-MG	-	-	-	1001+	MG	Privada
PUC-PR	-	-	-	1001+	PR	Privada
UDESC	-	-	-	1001+	SC	Estadual
UEPG	-	-	-	1001+	PR	Estadual
UESC	-	-	-	1001+	BA	Estadual
UNISINOS	-	-	-	1001+	RS	Privada
UNIOESTE	-	-	-	1001+	PR	Estadual

Fonte: elaborado pelos autores.

Nota: Amarelo – presente em quatro rankings

Verde – presente em três rankings

Laranja – presente em dois rankings

Azul – presente em um ranking

Para o Leiden Ranking foi considerado o indicador P do impacto científico que se fundamenta no volume de produção científica publicada pelas universidades.

No ARWU, a Universidade de São Paulo (USP) foi a universidade brasileira melhor colocada (posição 101-150), sendo, então, uma das 150 melhores universidades do mundo. Entre as melhores 400 universidades do mundo estão a Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E entre as 500 melhores universidades do mundo, de acordo com o ARWU, também se encontram a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), UFRJ e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Em 2016, o ARWU ranqueava as melhores 500 universidades do mundo, volume que aumentou para 1.000 universidades em 2020 (ARWU, 2020). O número de universidades brasileiras classificadas também aumentou, de seis universidades em 2016 (USP, UFMG, UFRJ, UNESP, UFRGS e UNICAMP) (Vanz *et al.*, 2018) para 22 universidades em 2020 (Quadro 1), uma ampliação de 16 universidades. Ao comparar estes resultados com os obtidos por Vanz e colaboradores (2018), observou-se que algumas universidades mantiveram suas posições, como a USP, a UNESP e a UFRGS, outras decaíram de posição, como a UFMG e UFRJ, ambas foram da posição 301-400 para 401-500. Apenas a UNICAMP conseguiu ascender na classificação, que passou da posição 401-500 para a posição 301-400.

O Leiden Ranking ranqueou 1176 universidades em sua edição 2020, a partir de quatro indicadores principais para se analisar a produção científica de uma universidade. Observando-se o indicador impacto científico, de acordo com o número total de publicações (P) e sem considerar as publicações em colaboração, a universidade brasileira melhor colocada foi a USP. As universidades UNESP, UNICAMP e UFRGS estão entre as 200 melhores, e as universidades UFRJ, UFMG, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) se encontram entre as melhores 500 universidades neste indicador.

Ao comparar estes resultados com os obtidos por Vanz e colaboradores (2018), percebeu-se que as posições das universidades no Leiden Ranking também sofreram alterações. Algumas universidades subiram posições: USP (da 11 para 7); UNESP (da 192 para 137); UNICAMP (da 193 para 178); UFRGS (da 255 para 195); e UFMG (da 316 para 274). UFRJ e UNIFESP perderam posições, respectivamente, de 213 para 231, e de 368 para 444, ambas mantendo-se entre as 500 melhores universidades. A UFSC subiu da posição 531, em 2016, para a posição 459, entrando para a lista das melhores 500 universidades do Leiden Ranking.

No QS, que analisou cerca de 4.700 IES e ranqueou as melhores 1.000 na edição 2020/2021 (Collier, 2021), a universidade com maior destaque foi a USP, posicionada entre as melhores 200 universidades. Entre as 500 melhores despontam a UNICAMP, a UFRJ, a UNIFESP e a UNESP. Em 2016, o QS ranking analisava um total de 916 universidades, sendo 22 universidades brasileiras ranqueadas (Vanz *et al.*, 2018). Na edição 2020/2021, o QS ranqueou 1.000 universidades, no entanto, o número de universidades brasileiras presentes se manteve. Ao comparar as edições, percebe-se que apenas a USP, a UNIFESP e a UNESP conseguiram subir na classificação. A USP, em 2016, ocupava a posição 120, e UNIFESP e UNESP estavam na posição 501-550. As demais universidades decaíram na classificação.

As universidades posicionadas entre as melhores 500 no QS foram a USP (201-250) e a UNICAMP (401-500). Ao comparar com a edição de 2016, percebe-se que apenas a USP conseguiu subir na classificação, passando da posição 251-300 para a posição 201-250. As universidades UNICAMP, UFMG, UFRGS, UFSC, UNIFESP e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

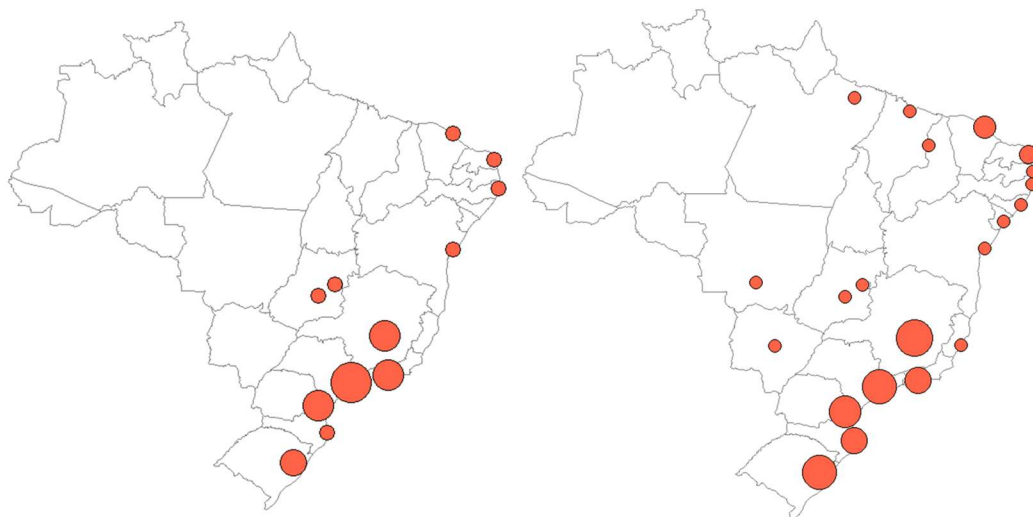
(PUC-Rio), conseguiram se manter na posição. As demais universidades decaíram de posição.

Na edição de 2016, o THE ranqueou 980 universidades e listou 27 universidades brasileiras (Vanz *et al.*, 2018). Na edição de 2021, o THE aumentou o número de universidades ranqueadas para 1.526, o que também levou a um acréscimo de universidades brasileiras presentes no ranking, sendo 52 universidades brasileiras na edição de 2020/2021. Entre as novas universidades presentes na classificação, três se destacaram entre as melhores 1.000 universidades, entre elas: a Universidade Federal de Sergipe (UFS) (601-800), a Universidade de Brasília (UNB) (801-1000) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) (801-1000). As demais novas universidades classificadas no ranking são: Universidade Federal do Alagoas (UFAL), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Nos quatro rankings a USP foi a universidade com maior destaque, figurando em primeiro lugar entre as brasileiras. As demais universidades sofreram variações de posições ao longo dos anos, quando comparado à estudos anteriores (SANTOS; NORONHA, 2016). Ao considerar as cinco melhores universidades de cada ranking, percebe-se que apenas a USP mantém a posição em todos os rankings. As universidades estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP participam de um projeto que visa o acompanhamento do desempenho acadêmico, apontando caminhos para que as instituições estejam presentes nas comparações internacionais (MÉTRICAS.EDU, 2021). Tal iniciativa revela-se uma estratégia muito importante como suporte aos gestores acadêmicos.

A Figura 1 mostra o grande crescimento no volume de Estados brasileiros representados através de universidades classificadas nas edições de 2020/2021 dos rankings ARWU, Leiden, QS e THE. Em 2016 havia 12 Estados representados (Vanz *et al.*, 2018). Em 2020/2021 a distribuição de universidades se dá por 21 Estados brasileiros. São Paulo e Rio de Janeiro mantiveram o número de universidades (sete), enquanto outros Estados apresentaram novas representantes, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Figura 1 – Mapa representativo do volume de universidades por estado brasileiro nas edições dos rankings ARWU, Leiden, QS e THE, nas edições 2016 (a) e 2020/2021(b)



Fonte: dados dos autores, mapa construído com Philcarto.

Ao comparar os indicadores utilizados pelos rankings na edição 2020/2021 com suas edições de 2016, analisadas por Vanz e colaboradores (2018), observa-se que apenas o Leiden Ranking apresentou novidades. Foram acrescentados indicadores para mensurar as publicações em acesso aberto e indicadores para identificar o gênero dos pesquisadores. Considerando-se sua relevância, estes indicadores são detalhados a seguir.

São considerados indicadores de acesso aberto (AA) as publicações AA, douradas, híbridas, bronze, verdes e aquelas de status desconhecido. Tal indicador é extremamente relevante para países como o Brasil, que ocupa a primeira posição no que diz respeito ao volume de revistas publicadas em acesso aberto (Directory Of Open Access Journals, 2021). A tradição brasileira no movimento de acesso aberto foi construída por iniciativas como a Scielo (Packer; Meneghini, 2014) e a ampla adesão ao sistema de gerenciamento de revistas Open Journal System (OJS) (Vanz; Silva Filho, 2019). O uso de indicadores de acesso aberto pelo Leiden Ranking demonstra engajamento à uma realidade internacional, que busca ampliar o acesso ao conhecimento científico.

O indicador de gênero pondera o número de autorias masculinas e femininas, em relação ao volume total de autorias, autorias por gênero e autorias de gênero desconhecido da universidade. O gênero dos autores é obtido através da checagem dos nomes em softwares que determinam o gênero, quais sejam: Gender API, Genderize.io e Gender Guesser. Caso nenhum software seja suficiente para afirmar o gênero dos autores, o gênero é considerado como desconhecido. O Leiden Ranking também demonstra pioneirismo ao incorporar este indicador que vem ganhando força nas discussões sobre políticas científicas. Percebe-se que os rankings atualizam suas metodologias e indicadores utilizados para avaliação de acordo com os movimentos observados entre a comunidade científica.

A seguir são apresentados os resultados referentes às notícias que as universidades publicaram sobre rankings.

Análise das notícias publicadas pelas universidades

Foram recuperadas 582 notícias sobre rankings universitários, publicadas pelas 54 instituições de ensino superior previamente identificadas neste trabalho. A USP desponta como a universidade que mais publicou sobre o tema, com um total de 94 notícias publicadas entre os anos de 2010 e 2020. As demais universidades apresentaram os seguintes resultados: UNESP e UNB ambas com 26 notícias; UFRGS e Universidade Federal de Lavras (UFLA) com 20 notícias; UFMG e UFSC com 19 notícias; UNICAMP, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com 18 notícias; Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) com 16 notícias; UFJF com 14 notícias; Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Ceará (UFC) e UFPEL com 13 notícias; Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) com 12 notícias; Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) com 11 notícias; Universidade Federal Fluminense (UFF), UFES, UFMS e UNIOESTE com 10 notícias; PUC-Rio com nove notícias; UFRJ, UFBA e UNIFOR com oito notícias; UTFPR com sete notícias; UNIFESP, Universidade Estadual de Londrina (UEL), UFPB e Universidade Estadual do Ceará (UECE) com seis notícias; UFU, Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e UESC com cinco notícias; Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Federal de Goiás (UFG), UDESC e UFERSA com quatro notícias; UFAL, UFMA, UFES e PUC-MG com três notícias; Universidade de Caxias do Sul (UCS), UFPA, UFCSPA e UNISINOS com duas notícias; UNIFEI e UEPG com apenas uma notícia. Não foram encontradas notícias publicadas pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e UFPI.

O volume de notícias publicado é bastante discrepante entre as universidades estudadas. É possível observar que 66,7% das instituições (36) publicaram 10 notícias ou menos sobre rankings. Dentre elas estão sete (de um total de oito) universidades privadas presentes no estudo. Considerou-se pequeno o volume de notícias veiculado pelas universidades particulares, tendo em vista que os rankings são uma forma destas instituições se diferenciarem de outras universidades em um momento em que, conforme Hazelkorn (2013), cada vez mais alunos estão se utilizando dos rankings na hora de escolher a universidade para estudar.

Observaram-se alguns casos de universidades bem colocadas nos rankings internacionais que possuem um número relativamente pequeno de notícias publicadas sobre o tema. É o caso da UFRJ, que teve apenas oito notícias recuperadas para o período estudado; e da UNIFESP, que publicou apenas seis notícias.

A análise do ano de publicação das notícias revela que a maior parte (67,8%) foi publicada a partir de 2018, conforme dados apresentados no

Gráfico 1. Uma das hipóteses para tal resultado pode ter relação com a entrada de muitas universidades brasileiras nos rankings universitários nos últimos anos, conforme apresentado na seção anterior. Vale ressaltar que esse aumento na publicação de notícias também pode estar relacionado à melhora individual de desempenho nos rankings.

O resultado também pode indicar o aumento pelo interesse da divulgação dos resultados obtidos por parte das universidades que já estavam presentes há mais tempo nos rankings. Pode ser o caso das seguintes instituições, que vem ampliando a veiculação de notícias a partir de 2018: UFABC, PUC-RS, PUC-Rio, UFLA, UFES, UEM, UFMS, UFPEL, UFSM, UFC, UFPE, UNB, UFSC, UFPR, UFRGS, UFMG, UNICAMP e UNESP.

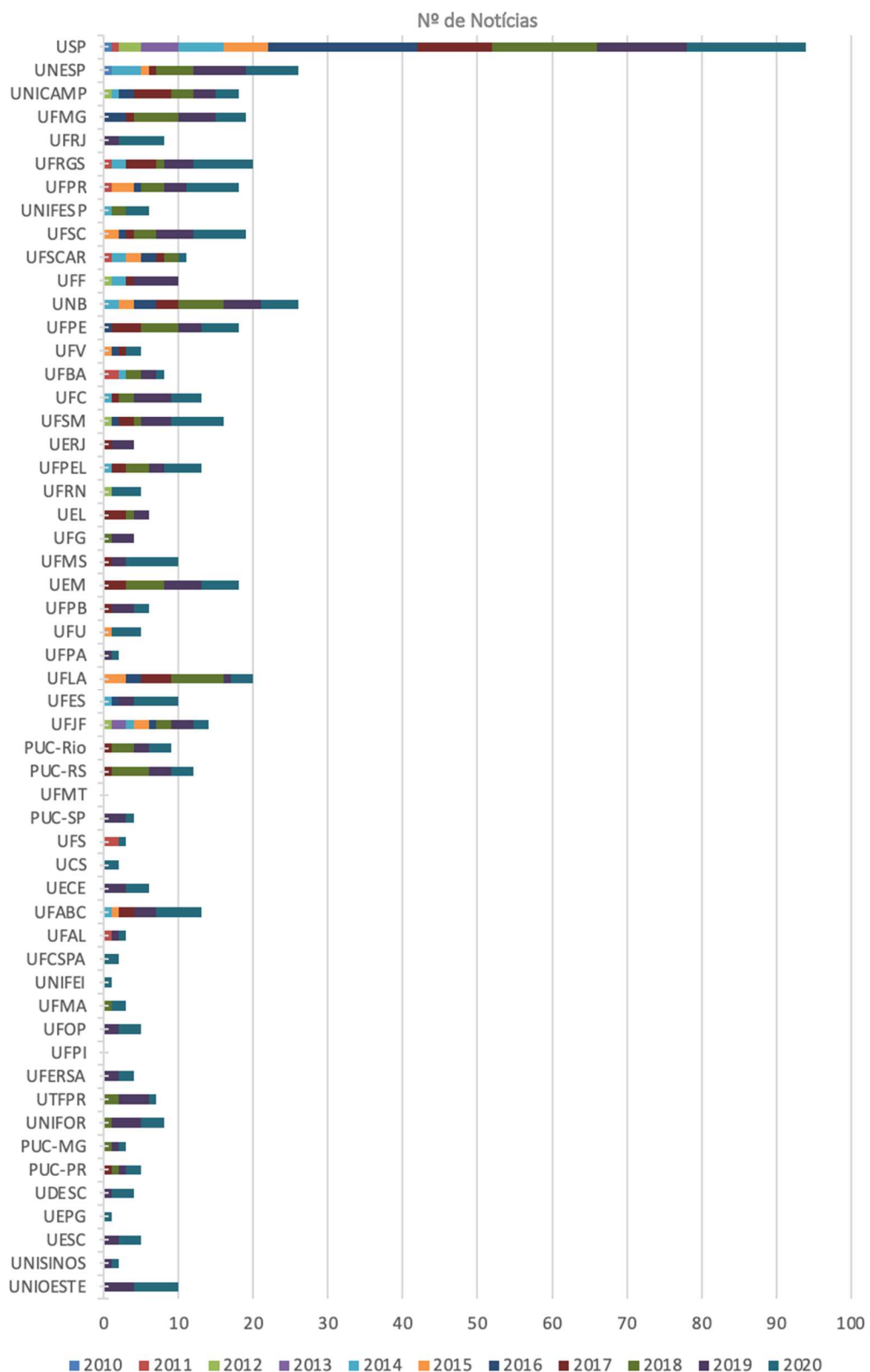
O Gráfico 1 foi criado de acordo com o posicionamento das universidades brasileiras nos rankings, apresentado no Quadro 1. Observa-se que existe relação entre a posição das universidades nos rankings e a quantidade de notícias publicadas. É possível observar pela extensão das barras no gráfico que quanto pior a posição que estas universidades ocupam nos rankings, menor a quantidade de notícias publicadas. O levantamento permite reiterar a ideia de que as universidades publicam poucas notícias sobre rankings, de forma sazonal, especialmente após o lançamento das novas edições, conforme já apontado por Alves, Dressler e Vanz (2019).

A análise de conteúdo permitiu conhecer o que as universidades publicam sobre rankings internacionais. As notícias publicadas possuem escopo bem diversificado. Foram observadas quatro categorias diferentes de notícias: notícias de divulgação de resultados (544 notícias); notícias sobre ações para melhorar o desempenho nos rankings (25 notícias); notícias que contrariam os rankings e suas metodologias (oito notícias); notícias de cunho educativo sobre rankings (cinco notícias).

A categoria onde se encaixou o maior número de notícias foi a que publica resultados obtidos nos rankings internacionais. É uma categoria observada nas notícias de todas as universidades. Do total de 582 notícias encontradas, 544 (93,4%), são notícias de publicação dos resultados dos rankings.

Gráfico 1- Volume de notícias recuperadas por ano (2010-2020) pelas 54 universidades brasileiras presentes nos rankings ARWU, Leiden, QS e THE edição 2020/2021

A CONSTRUÇÃO DE UNIVERSIDADES DE CLASSE MUNDIAL E RANKINGS ACADÊMICOS NO ESPAÇO DO ENSINO SUPERIOR DE LÍNGUA PORTUGUESA E EM OUTRAS REALIDADES DO MUNDO



Fonte: elaborado pelos autores

Apesar de uma considerável variação em seus conteúdos, de modo geral, essas notícias possuem características que podem ser observadas facilmente.

Uma destas características é a manchete, que apresenta frase chamativa para o desempenho da instituição. Por exemplo: “UEL é destaque no QS University Rankings”, publicada pela UEL em 2017; “UFV está entre melhores universidades do mundo”, publicada pela UFV em 2015; ou ainda, “USP é a 115^a melhor universidade do mundo, segundo ranking QS”, publicada pela USP em 2020.

Manchetes como estas podem ser encontradas em todas as instituições que publicaram notícias sobre rankings, sempre chamativas, com a utilização de palavras como “melhor”, “sobe”, “lidera” ou “destaque”. Entretanto, ao analisar o corpo do texto, na maioria dos casos as notícias quase não apresentam detalhes ou explicações acerca do indicador em que a universidade se destaca. Manchetes assim podem ser consideradas um *clickbait* (“isca de clique”), ou seja, uma manchete que chama atenção, porém apresenta pouco conteúdo. Marcovitch (2018), argumenta que a publicação dos resultados obtidos pelas universidades nos rankings funciona com uma prestação de contas, promovendo também uma documentação de avaliação histórica da instituição.

Também foram vistos outros casos interessantes, como as instituições que publicam não apenas sobre seus resultados, mas sim resultados seus juntamente a outras universidades. Tais casos podem ser observados com os exemplos: “Universidades Estaduais ganham destaque em novo ranking da revista Times Higher Education”, publicado pela UNIOESTE em 2019; e “Universidades brasileiras ampliam presença em ranking da THE”, publicada pela UESC em 2019.

Algumas universidades também publicam seus resultados em inglês. UNESP, UNICAMP, UFRJ, UFRGS, UFPEL e UFJF, foram as universidades onde se verificou notícias em inglês. Mesmo sendo apenas uma tradução dos artigos originais em português, estas notícias em inglês podem demonstrar interesse em divulgar internacionalmente seus resultados, com intuito de atrair a atenção do potencial público estrangeiro, sejam alunos, professores e pesquisadores, parcerias para convênios e pesquisa em colaboração. Conforme argumenta Hazelkorn (2019) está é uma das principais finalidades dos rankings.

O segundo grupo de notícias observado é o das notícias em que as universidades divulgam ações que visam a melhora de suas posições nos rankings internacionais. Das 54 universidades estudadas, 19 delas publicaram alguma notícia relacionada a este tema, totalizando 25 notícias. Um caso bem proeminente em relação a este tipo de notícias é o da UFLA, a instituição que mais publicou notícias deste gênero, cinco ao total. Em relação ao conteúdo destas notícias, quatro veiculam pedidos que a instituição faz a seus ex-alunos para que respondam a um questionário sobre empregabilidade, evidenciando que a pesquisa tem como intuito ajudar a UFLA a melhorar seus indicadores de rankings internacionais. A manchete, publicada em 2016, dispõe: “Ex-aluno: sua ajuda poderá elevar a posição da UFLA nos rankings internacionais”. Notícias similares foram publicadas pela UFLA em 2017 e 2018.

As ações de internacionalização também foram noticiadas. A UFSM publicou em 2019: “Adoção do inglês em disciplinas curriculares é tema de pesquisa on-line com professores da UFSM”, justificando a atitude como uma forma de “incentivar alianças estratégicas para incrementar a produção de conhecimento e ascender nos rankings internacionais.” (UFSM, 2019). A colaboração internacional é um indicador explícito utilizado pelo ranking THE, conforme apresentado na seção anterior. No entanto, consiste em indicador indireto dos outros rankings, a partir da pesquisa publicada em revistas relevantes e bases de dados internacionais (Leal; Stallivieri; Moraes, 2018). A busca por parceiras internacionais leva, indiretamente, à melhora no desempenho e à ampliação de financiamentos.

Também foram observadas notícias sobre acordos internacionais e relevância dos parceiros, como a publicada pela UFPEL em 2014: “Assinado acordo de cooperação internacional entre UFPEL e a Universidade de Melbourne”, que destacou que a parceira é “a principal instituição de ensino superior e de pesquisa da Austrália e ocupa a posição 34 no Times Higher Education ranking” (UFPEL, 2014); “Assinado acordo de cooperação com a Universidade de Tóquio”, publicada pela UTFPR em 2019, enfatizando que “[...] a Universidade de Tóquio é a 22^a melhor do mundo, segundo o QS Ranking, e a 36^a, segundo o Times Higher Education World University Rankings (THE).” (UTFPR, 2019).

Outro exemplo interessante de ser apresentado é de uma notícia de 2011 que foi publicada por três instituições - UFRGS, UFBA e UFAL - “MEC faz plano para ajudar país a subir em rankings”. Essa notícia originalmente publicada pela Folha de São Paulo, comenta acerca da preocupação do MEC com as posições que as universidades brasileiras ocupavam na época, em relação a outros países do mundo. A notícia mostra que rankings não são só uma preocupação de universidades brasileiras há algum tempo, como também de ministérios nacionais.

A terceira categoria de notícias que pode ser destacada são aquelas que envolvem opiniões críticas aos rankings. Ao contrário dos dois grupos anteriores, onde se observou a participação de muitas instituições, esta categoria de notícias de cunho mais crítico foi ocupada por poucas instituições, caracterizadas por ótimo desempenho. Foram apenas oito notícias nesta categoria, publicadas por USP, UNICAMP e UFMG.

A UNICAMP publicou cinco destas notícias em seu jornal online, contrapondo a importância dos rankings internacionais como uma forma de classificar IES. A universidade argumenta em direção similar à de Marginson (2007) e Hazelkorn (2013), de que rankings as vezes acabam por apagar características organizacionais específicas, tanto em suas avaliações, quanto pelo fato de algumas instituições tentarem se moldar para ingressar ou melhorar desempenho nos rankings.

A USP publicou em 2016 a notícia “Rankings oferecem retrato importante, mas incompleto da Universidade”, onde apresenta uma explicação de como rankings fazem parecer que universidades do mundo inteiro estão no

mesmo patamar econômico e social, como dito pela matéria, dando uma “[...] aparência homogênea à diversidade de instituições de ensino superior em todo o mundo.” (Naoe, 2016). A comparação entre universidades em contextos tão diferentes também foi noticiada pela UFMG em 2018, na matéria intitulada “Rankings universitários: retratos inevitáveis e imperfeitos”.

O quarto e último grupo de notícias categorizadas foi o das notícias que tem como intuito ensinar sobre rankings. Estas notícias explicam ao leitor o que são os rankings universitários, qual sua função e metodologia, ou até mesmo divulgam palestras e eventos que aconteceram envolvendo o tema. De todos, é o menor grupo de notícias: são apenas cinco, publicadas por quatro universidades: USP, UNB, UFPE e UFMS. Tais notícias se diferenciam por conter informações detalhadas de como os rankings funcionam, por exemplo a notícia publicada pela UNB em 2019, “Como os rankings medem a qualidade da educação?”, que descreve extensamente o funcionamento de rankings tanto nacionais como internacionais; ou ainda a notícia publicada em 2020 pela UFMS “Times Higher Education realizará Live no dia 03 de junho para lançamento exclusivo do Asia University Rankings 2020”. Este tipo de notícia é importante para que a sociedade compreenda melhor o que são os rankings e o que eles estão avaliando. Assim como as notícias do grupo 3, ambas servem para educar alunos, pesquisadores sobre estas ferramentas, bem como explanar as lacunas ainda existentes em seus métodos avaliativos.

Considerações Finais

O desempenho das universidades brasileiras, em um panorama geral, pode ser considerado bom, visto que, o número de universidades presentes nestas listagens, nas últimas edições dos rankings ARWU, Leiden, QS e THE, foi o maior desde o início das classificações.

No ranking ARWU houve um acréscimo de 16 universidades brasileiras, em relação a edição de 2016, totalizando 22 universidades. No Leiden Ranking, também houve aumento no número de universidades brasileiras, passando de 16 universidades, em 2016, para 30 universidades. O ranking QS foi o único a manter o número de universidades brasileiras ranqueadas, permanecendo com 22 universidades. No ranking THE houve um acréscimo de 25 universidades em relação a edição 2016, chegando ao total de 52 universidades brasileiras ranqueadas.

Os quatro rankings juntos classificaram 54 universidades brasileiras, um acréscimo de 26 novas universidades em comparação com as edições de 2016. O número de universidades nacionais quase dobrou, e este aumento traz maior visibilidade internacional para as universidades brasileiras, o que pode acarretar maiores investimentos e parcerias. O maior volume de universidades ranqueadas também resultou em maior presença dos Estados brasileiros, visto que as 54 universidades estão sediadas em 21 diferentes Estados. É de interesse destas universidades o início ou a continuidade dos estudos e discussões acerca dos rankings universitários internacionais, a

exemplo do Estado de São Paulo que vem desenvolvendo atividades neste sentido há alguns anos.

A medida em que o número de universidades brasileiras classificadas pelos rankings internacionais cresce, fica claro que a importância dada para estes rankings cresce também. A análise das notícias publicadas revela que as instituições brasileiras vêm demonstrando maior interesse neste assunto, seja por questões de reconhecimento, parcerias ou investimentos. Por mais que a maioria das notícias encontradas seja de divulgação dos resultados, foi surpreendente encontrar um número razoável de notícias sobre medidas tomadas pelas universidades para melhorar desempenho nos rankings. Isso evidencia a preocupação das universidades brasileiras com os resultados obtidos nos rankings internacionais.

Entretanto ainda se percebe que estas notícias possuem, de certa forma, um valor informativo muito baixo. Os conteúdos, além de serem em pequeno volume, consistem em breves explicações sobre os rankings. Ainda não é possível observar um interesse em aprofundar mais as discussões e debates acerca do tema rankings, ao menos refletido nas notícias publicadas pelas universidades brasileiras.

Outros rankings acadêmicos internacionais, que são conhecidos pelos estudiosos do tema, mas são menos divulgados pela mídia, como o ranking russo Three Mission Ranking, também poderiam ser analisados futuramente para entender como eles mensuram o desempenho das universidades brasileiras, e sua posição em comparação com as universidades estrangeiras. Também é interessante, para estudos futuros, uma análise detalhada sobre o impacto da pandemia de Covid-19 nas universidades e como ela influenciou no desempenho destas universidades nos rankings universitários nacionais e internacionais.

Referências

ACADEMIC RANKING OF WORLD UNIVERSITY (ARWU). **About academic ranking of world universities**. 2020. Disponível em: <http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>. Acesso em: 08 nov. 2020.

ALTBACH, P.G.; HAZELKORN, E. **Por que os rankings falham ao medir a qualidade da educação**. Desafios da Educação, 2018. Disponível em: <https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/qualidade-educac%CC%A7a%CC%83o-rankings-globais/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

ALVES, A. B. V.; DRESSLER, C. G.; VANZ, S. A. S. Rankings acadêmicos nas universidades públicas brasileiras: presença no planejamento estratégico e nas notícias institucionais. In: CALDERÓN, A. I.; WANDERCIL, M.; MARTINS, E. C. (org.). **Rankings acadêmicos e governança universitária**

no espaço do ensino superior de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil. Brasília: Anpae. p. 164-181, 2019.

AXEL-BERG, J. Indicadores para efeito de comparação internacional no ensino superior brasileiro. *In:* MARCOVITCH, J. (Org.). **Repensar a universidade:** desempenho acadêmico e comparações internacionais. São Paulo: Com-Arte; Fapesp. p. 31-44, 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

CENTRE FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY STUDIES (CWTS). **About CWTS.** 2021. Disponível em: <https://www.cwts.nl/about-cwts>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COLLIER, S. **World university rankings:** frequently asked questions. 2021. Disponível em: <https://www.topuniversities.com/university-rankings-articles/world-university-rankings/world-university-rankings-frequently-asked-questions>. Acesso em: 11 mar. 2021.

DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS. 2021. Disponível em: <https://doaj.org/search>. Acesso em: 05 set. 2021.

FAUSTO, S.; MUGNAINI, R. Os rankings como objeto dos estudos métricos da informação. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 14, 2013, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis: ANCIB, 2013.

HAZELKORN, E. How Rankings are Reshaping Higher Education. *In:* CLIMENT, V.; MICHAVILA, F.; RIPOLLÉS, M. (Eds.). **Los rankings universitarios, Mitos y Realidades.** Madrid: Técnos, 2013.

HAZELKORN, E. Como os rankings estão remodelando o ensino superior. *In:* CALDERÓN, A. I.; WANDERCIL, M.; MARTINS, E. C. (org.). **Rankings acadêmicos e governança universitária no espaço do ensino superior de língua portuguesa:** Angola, Cabo Verde, Macau, Moçambique, Portugal e Brasil. Brasília: Anpae. p. 22-32, 2019.

INSTITUTE FOR HIGHER EDUCATION POLICY. **Berlin Principles on Ranking of Higher Education Institutions.** Berlin: Unesco/Cepes, 2006. Disponível em: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Berlin_Principles_Release.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

LEAL, F. G.; STALLIVIERI, L.; MORAES, M. C. B. Indicadores de internacionalização: o que os Rankings Acadêmicos medem? **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 52-73, 2018.

LEIDEN RANKING. **Indicators**. 2020. Disponível em: <https://www.leidenranking.com/information/indicators>. Acesso em: 04 mar. 2021.

MÉTRICAS.EDU. **Objetivos**. 2021. Disponível em: <https://metricas.usp.br/objetivos/>. Acesso em: 23 abr. 2021.

MORANDIN, J. L. P. L.; SILVA, N. R.; VANZ, S. A. S. O desempenho das universidades brasileiras no U-Multirank e Ranking Universitário Folha. **Ciência da Informação em Revista**, Maceió, v. 7, n. 2, p. 116-136, maio/ago. 2020.

NAOE, A. Rankings oferecem retrato importante, mas incompleto da Universidade. **Jornal da USP**. São Paulo, 23 set. 2016. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/rankings-oferecem-retrato-importante-mas-incompleto-da-universidade/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

PACKER, A. L.; MENEGHINI, R. O SciELO aos 15 anos: *raison d'être*, avanços e desafios para o futuro. In: PACKER, A. L. *et al.* (Orgs.). **SciELO – 15 anos de acesso aberto**: um estudo analítico sobre acesso aberto e comunicação científica. Paris: UNESCO. p. 15-28, 2014.

RAUHVARGERS, A. **Global university rankings and their impact**. Bruxelas: European University Association, 2011. 85 p.

RIGHETTI, S. Avaliar para comparar: os rankings britânico e chinês no ensino superior global. In: MARCOVITCH, J. (Org.). **Repensar a universidade**: desempenho acadêmico e comparações internacionais. São Paulo: Com-Arte; Fapesp. p. 45-61, 2018.

RIGHETTI, S. **Qual é a melhor?** Origem, indicadores, limitações e impacto dos rankings universitários. Orientador: Renato Hyuda De Luna Pedrosa. 2016. 230f. Tese (doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

ROBERTSON, S. L. A geopolítica dos rankings na “Classificação Mundial” das universidades. **A Página da Educação**, n. 185, p. 20-21, 2009.

SANTOS, S. M.; NORONHA, D. P. O desempenho das universidades brasileiras em rankings internacionais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 186-219, mai/ago. 2016.

TAYLOR, P.; BRADDOCK, R. International university ranking systems and the idea of university excellence. **Journal of Higher Education Policy and Management**, London, v. 29, n. 3, p. 245-260, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. Assinado acordo de cooperação internacional entre UFPEL e a universidade de Melbourne. Pelotas, 28 ago.

2014. Disponível em: <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2014/08/28/assinado-acordo-de-cooperacao-internacional-entre-ufpel-e-a-universidade-de-melbourne/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Adoção do inglês em disciplinas curriculares é tema de pesquisa on-line com professores da UFSM.2019. Disponível em: <https://www.ufsm.br/2019/10/09/adocao-do-ingles-em-disciplinas-curriculares-e-tema-de-pesquisa-on-line-com-professores-da-ufsm/> Acesso em: 09 set. 2021.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. Assinado o acordo de cooperação com a universidade de Tóquio. Curitiba, 5 dez. 2019. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/noticias/geral/assinado-acordo-de-cooperacao-com-a-universidade-de-toquio>. Acesso em: 28 jul. 2021.

VAN RAAN, A. F. J. Fatal attraction: conceptual and methodological problems in the ranking of universities by bibliometric methods. **Scientometrics**, vol. 62, n. 1, p. 133–143, 2005.

VANZ, S. A. S. *et al.* Rankings universitários internacionais e o desafio para as universidades brasileiras. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 23, n. 53, p. 39-51, 2018.

VANZ, S. A. S. O que medem os rankings universitários internacionais? Apontamentos teóricos, indicadores e características. **Informação & Sociedade**: Estudos, João Pessoa, v. 28, n. 2, p. 83-92, maio/ago. 2018.

VANZ, S. A. S.; SILVA FILHO, R. C. O protagonismo das revistas na comunicação científica. *In*: CARNEIRO, F. F. B.; FERREIRA NETO, A.; SANTOS, Wagner dos. **A comunicação científica em periódicos**. Curitiba: Appris. p. 19-44, 2019.



anpae

Livro organizado por
ADOLFO IGNACIO CALDERÓN
MARCO WANDERCIL
DORA MARIA RAMOS FONSECA
SAMILE ANDREA DE SOUZA VANZ

Alfredo Gabriel Buza
Artur Basílio Venturella Alves
Bartolomeu L. Varela
Ellen Hazelkorn
Jamil Salmi.
Juliana Lando Canga
Mário Luiz Neves de Azevedo
Martins JC-Mapera
Maynara de Oliveira Ribeiro
Monique Finn Duarte
Nobre Roque dos Santos
Philip G. Altbach

PREFÁCIO

Margarida Mano

A construção de
**UNIVERSIDADES DE
CLASSE MUNDIAL**
e
**RANKINGS
ACADÊMICOS**

no espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa
e em outras realidades do mundo