

# Acreditação da Educação Superior e C&T: políticas e ideologia

JOSÉ DIAS SOBRINHO\*

RAFAEL DE BRITO DIAS\*\*

Recebido: 09/10/06

Aprovado: 14/11/06

\* Professor do Mestrado em Educação da Universidade de Sorocaba, aposentado da Unicamp. Autor de livros, capítulos e artigos sobre educação superior.

\*\* Mestre e doutorando em Política Científica e Tecnológica, Unicamp. Professor da Facamp.

**Resumo:** A educação superior e os espaços de produção de ciência e tecnologia adquirem cada vez maior importância na sociedade da economia global. Por isso, observar as principais tendências de suas concepções e práticas é uma exigência que não pode ser descartada. A educação superior e a ciência e a tecnologia se apresentam, hoje, como os principais motores do desenvolvimento. Dadas as necessidades de garantia de qualidade e de critérios de homologação de títulos e diplomas, organizam-se em toda parte agências e processos de acreditação da educação superior. Essas agências ou organismos, muitas vezes de caráter transnacional, estabelecem objetivamente os padrões mínimos a serem atingidos pelas instituições de educação superior em geral e redefinem os significados da qualidade educativa. Dessa forma, a autonomia se desloca da universidade e dos atores acadêmicos para os organismos e agências de acreditação. Os organismos nacionais ou multilaterais, especialmente estes, tentam disseminar a idéia de que suas práticas e seus critérios são objetivos e não contaminados de ideologias. Da mesma forma, na visão mais corrente e aceita no senso comum e nos âmbitos acadêmicos, a ciência e a tecnologia seriam neutras, assépticas e não sujeitas a ideologias. Este artigo argumenta na direção do valor social da ciência e da tecnologia e da superação das concepções essencialistas e triunfalistas, que não consideram a ciência e a tecnologia como processos históricos, condicionados pelos valores sociais, culturais, políticos econômicos etc. dos contextos em que são produzidos.

**Palavras chave:** Acreditação; educação superior; qualidade; ciência e tecnologia; ideologia.

**Abstract:** Higher Education and the areas of science and technology production are gaining increasing importance in the society of global economy. Therefore, to observe the main tendencies of their conceptions and practices is something that cannot be discarded. Higher Education and science and technology present themselves as the main means for development. Given the need of quality assurance and criteria for approval of titles and diplomas, agencies and processes of accreditation of Higher Education are being organized. These agencies or organisms, very often of transnational character, establish objectively the minimal standards for Higher Education Institutions in general and re-define the meanings of educational quality. Thus, autonomy is moved from the university and the academic actors to the accreditation organisms and agencies. National or multilateral organisms (in particular) try to disseminate the idea that their practices and criteria are strictly objective and free of ideologies. Likewise, the view most widely accepted by common sense and by the Academia, is that science and technology are neutral, aseptic and ideology-free. This article argues in the direction of the social value of science and technology and of the need to overcome the common-sense conceptions that do not consider them as results of historical processes, conditioned by the values of the social, cultural, economical and political contexts in which they are produced.

**Key-words:** Accreditation; Higher Education; Quality; Science and Technology; Ideology.

## Primeira parte: Acreditação e “qualidade” em educação superior

A atual globalização é um fenômeno multidimensional. No centro de todas as dinâmicas interdependentes, a economia. Nada do que ocorre nos rincões locais é alheio à economia global e ao mundo ideológico-cultural que ela produz. A interdependência global dos mercados é assegurada e dinamizada pelas redes de informação e comunicação. Sem o fantástico desenvolvimento das tecnologias de base informática não seria possível a interatuação e a interdependência dos mercados que constituem o núcleo central e explicativo da globalização. De caráter centralmente econômico, a globalização também tem muito a ver com a comunicação, a cultura, a política, a ética, a ecologia e as relações entre o local e o universal.

A globalização tem significados ambivalentes: está fortemente relacionada com noções de desenvolvimento e avanços, sobretudo nas áreas da ciência, da tecnologia, da indústria e das comunicações, a ponto de ser muito divulgada a idéia de que o conhecimento motoriza a acumulação capitalista, porém também está indelevelmente associada à anomização da sociedade, à corrosão da solidariedade, à competitividade, ao individualismo possessivo, aos conflitos em escala local e mundial, ao crescimento das desigualdades, à ampliação da geografia da miséria, às crises de sentidos, à expansão das incertezas nas esferas individuais e públicas. A velocidade e a intensidade das transformações em todos os aspectos da vida também acabam acelerando e aprofundando as ameaças de perda do sentido humano nas relações sociais.

O conhecimento produzido segundo a lógica do desenvolvimento econômico cada vez mais apresenta importância estratégica para a acumulação das riquezas. Já nem bastam mais a eficiência e a produtividade. Além disso, são altamente valorizadas as potencialidades funcionais e instrumentais dos conhecimentos para o mercado. Por isso, as instituições de educação superior, locais privilegiados de produção de conhecimentos e de formação dos profissionais presumivelmente aptos a mover a máquina da economia, ocupam posições de elevada relevância nas sociedades contemporâneas, por mais desiguais que estas sejam. São essas instituições os principais espaços de formação de alto nível (seria necessário discutir esse conceito, que não é nada neutro), de pesquisa, de inserção e mobilidade social, de certificação de titulações e competências acadêmicas e profissionais, de validação de conhecimentos e comportamentos.

Mais valorizadas são essas instituições quanto mais estejam correspondendo a critérios de “excelência”, que, no fundo, consistem na otimização dos recursos na promoção de serviços educativos e na produção de conhecimentos com forte aderência às demandas do mercado. Em grande medida, o futuro do mundo e de cada sociedade depende da importância que cada país confere a essas instituições e das respostas que estas estão oferecendo, não somente do ponto de vista da capacitação profissional e técnica, como também quanto às responsabilidades públicas em termos éticos e políticos. Tudo isso tem forte impacto nas transformações da educação

superior e, de modo especial, nas concepções e na garantia pública de “qualidade” educativa.

É amplamente admitido, hoje, que grande e significativa parcela do desenvolvimento da sociedade econômica global se fundamenta no conhecimento e na informação. Por isso, também a educação superior se tornou um espaço social altamente conflituoso e um campo em disputa pelas diversas forças contraditórias que constituem as sociedades. A sociedade da economia global é, por sua natureza competitiva, altamente excludente e produtora de privilégios e desigualdades. À medida que mais se acelera e se intensifica essa economia global, mais também vem se ampliando e se aprofundando a miséria de amplos setores da sociedade. As desigualdades sociais, tanto no interior dos países, quanto na relação entre as regiões desenvolvidas e as demais, vêm se tornando crescentemente mais agudas. A educação superior, em que pese sua enorme contribuição para a elevação e o desenvolvimento das sociedades, instada agora a desempenhar papéis estratégicos em função da economia global, tem também colaborado para o incremento das desigualdades, para a inclusão seletiva de indivíduos no mercado de trabalho.

Em função dos papéis estratégicos da educação superior no desenvolvimento e na acumulação capitalista, tornou-se imperiosa a necessidade de reajustar objetivamente o conceito de “qualidade” dos cursos, das instituições e dos sistemas educacionais de nível superior. Em termos da economia global, a “qualidade” deve apresentar características, significados e funções aplicáveis à educação superior em geral, sem muita consideração pelas realidades concretas altamente diferenciadas. Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos e idiossincrasias. Uma das aplicações mais importantes dessa noção genérica de “qualidade” consiste nas questões dos empregos e da empregabilidade. A globalização da economia requer uma certa padronização geral das carreiras profissionais, especialmente no que se refere à comparabilidade e à compatibilidade dos currículos em escala regional e mundial, para atender às necessidades de mobilidade profissional e de trocas mercantis nos blocos e conglomerados econômicos.

Critérios internacionais baseados em determinantes econômicos definem o que deve ser considerado “qualidade”, o que é uma “boa prática”, quais os níveis exigidos, o que deve ser feito. Para atestar aos clientes e interessados em geral que uma instituição cumpre adequadamente esses padrões e seguem corretamente a norma pré-estabelecida, agências multilaterais, com a colaboração de muitas outras regionais e locais, elaboram e põem em prática um arsenal de instrumentos supranacionais de controle e de certificação. Por exemplo, a OCDE, a exemplo de outras organizações multilaterais, não somente define os instrumentos, os indicadores, as metodologias e os objetivos de avaliação e acreditação, como também forma experts e apóia as “boas práticas” nessa área em diversos países. Também são bastante co-

nhecidas as políticas do Banco Mundial relativamente a essa questão. A “qualidade” passa a ser a objetividade definida por essas agências. Como objetividade, sem permitir muita margem a questionamentos, pode ser, e é, medida, comparada, classificada. O resultado das hierarquizações não se discute; aceita-se como expressão fiável da verdade.

A “qualidade” da educação está em grande parte (talvez, ainda) sob a égide dos Estados, que têm o dever de regular e supervisionar o cumprimento dos requisitos que devem ser atendidos, mas incorpora e emula a mesma lógica competitiva que impera na economia, em razão da crescente subsunção da sociedade pelo mercado. Assim, o conceito de qualidade em educação superior tende a se adaptar às exigências do mundo econômico e a seus códigos morais e ideológicos. Individualismo, individualismo possessivo, liberdade individual, livre escolha, sucesso pessoal, competitividade, lucro, empreendedorismo, eficiência, excelência, produtividade, rendimento, resultados são expressões fortemente indicativas da noção de “qualidade”.

Muitas vezes os índices tomam os lugares da própria qualidade. Para o público em geral, o que parece ser o definidor por essência da qualidade educativa nos processos de acreditação e avaliação praticados por governos e agências, na perspectiva da economia de mercado aqui criticada, se reduz à demonstração mensurável de desempenhos e resultados na titulação de profissionais, aos rendimentos estudantis, aos números de publicações e citações, às condições de infra-estrutura física e a outros produtos que possam ser objetivamente quantificados. Produtos e resultados são apresentados como representações da qualidade, como se fossem a qualidade, como se fossem entidades auto-suficientes e independentes das realidades concretas em que fundam suas existências. Por isso, os processos que têm como finalidade assegurar a qualidade passam a ser identificados com ações de controle, que requerem rígida fiscalização baseada em procedimentos burocráticos, legais, objetivos e pretensamente isentos de valores.

A nenhum Estado seria interessante permitir que as expectativas de grupos sociais em termos de educação superior fossem frustradas. Dentre possíveis outras, as expectativas sociais que hoje prevalecem são as relativas aos empregos, até mais que aos salários. Na ótica utilitária da sociedade da economia global, o que o capital mais exige é que a educação superior seja funcional à acumulação, e o que mais comumente os “usuários” da educação superior esperam é que os cursos e principalmente os diplomas lhes abram as portas de algum posto de trabalho. A “qualidade” da educação superior assume, desta forma, as conotações que lhe conferem as funções econômicas da sociedade e as expectativas de empregos dos indivíduos.

Garantir a qualidade é uma expressão que designa o ato formal de certificação de uma instituição ou programa, para efeitos de informação pública e fins burocrático-jurídicos. A garantia de “qualidade” é dada pelos Estados nacionais, cada vez mais enfraquecidos, e, crescentemente, por agências transnacionais criadas para tais

fins. Os governos aumentam os controles e os sistemas de “garantia de qualidade” e cada vez mais empregam indicadores objetivos de desempenho. Se a economia global aponta para uma “qualidade” genérica, internacionalmente comparável e compatível, então, as agências ou os organismos precisam operar com critérios e metodologias também globais e homologáveis, definidos por eles mesmos. Um sistema, uma instituição, um curso ou um programa de “qualidade”, seja em nível micro, meso ou macro, passa a ser, pois, aquele ou aquela que consegue demonstrar ser capaz de cumprir com os requisitos, padrões ou critérios estabelecidos por essas agências ou organismos.

Nisso consiste a “acreditação”, palavra que somente agora está sendo introduzida no vocabulário português da educação: certificação pública da “qualidade” de uma instituição, de um curso, de um programa. Em termos legais e burocráticos, acreditar é produzir um documento oficial, isto é, de fé pública, que certifica a qualidade de determinadas instituições e reconhece a legitimidade de seus atos e, de modo especial, garante oficial e publicamente a validade das titulações acadêmicas e habilitações profissionais, em escala nacional e, tendencialmente, internacional. De um modo geral, o foco principal da acreditação é o controle legal-burocrático da garantia – da fé pública – de qualidade. Assim a define a Red Iberoamericana de Agencias de Acreditación en Educación Superior (RIACES): *proceso para garantizar la calidad de una institución o de un programa educativo. El proceso es llevado a cabo por una agencia externa a las instituciones de educación superior. La acreditación – o certificación – reconoce la calidad de los programas o de la institución acreditada* (RIACES: 2004, 13).

Quase todos os países criaram mecanismos e organismos de garantia pública da “qualidade” da educação superior. Dados os fenômenos globais da mobilidade, das cooperações bilaterais, da constituição de blocos econômicos regionais e da transnacionalização da educação superior, cresce bastante o número de organismos acreditadores internacionais, muitos deles, privados. A maioria dos países desenvolvidos organizou estruturas públicas ou privadas de acreditação, sobretudo a partir dos dois últimos decênios do século passado, seguindo uma tradição mais antiga nos Estados Unidos. Na América Latina, isso vem ocorrendo mais intensamente depois de 1990<sup>1</sup>. O que há de mais comum nessas práticas é que a acreditação “supone la evaluación respecto de estándares y criterios de calidad establecidos previamente

<sup>1</sup> Alguns organismos de acreditação criados por países latinoamericanos a partir de 1990: CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina, 1996); CONAES (Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Bolívia, em processo de criação); CSE (Consejo Superior de Educación, Chile, 1990); CNAP (Consejo Nacional de Pregrado, Chile, 1999); CNA (Consejo Nacional de Acreditación, Colombia, 1992); CNDM (Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías, Colombia, 1994); SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Costa Rica, 1999); COPAES (Consejo para Acreditación de la Educación Superior, México, 2000); no Brasil, as atribuições de avaliação e acreditação estão compartilhadas por CAPES (Pós-Graduação), INEP, CONAES, SESu e Conselho Nacional de Educação.

por una agencia u organismo acreditador" (RIACES: 2004, 13); há sempre uma avaliação externa realizada por comissões de experts externos, que deverão cumprir os roteiros e diretrizes dessas agências ou organismos que os nomearam; a validação é temporal, podendo apresentar condições a serem cumpridas; as próprias agências acreditadoras precisam ser acreditadas regularmente. Importante observar que os critérios são estabelecidos prévia e extamente e, obviamente, os ditames provêm das autoridades superiores. Isto afeta bastante a autonomia universitária e empobrece a profissionalização do magistério superior. A autonomia se transfere da universidade às agências, que também induzem um certo currículo, determinados conteúdos e metodologias adequados aos instrumentos da acreditação.

Esse fenômeno está ligado aos cortes de financiamentos da educação superior e da C&T, que por sua vez se inserem nas crises mais amplas, também políticas e não só econômicas, dos Estados. A diminuição dos investimentos públicos de nações pobres e em desenvolvimento, já assoberbadas com os pagamentos de dívidas históricas e cada vez mais volumosas, os custos crescentemente mais altos da pesquisa e do ensino científica e socialmente relevantes, a diversificação das demandas muitas vezes contraditórias e a expansão um tanto descontrolada dos sistemas transformam a questão do financiamento em uma enorme crise estrutural com graves efeitos sobre a qualidade da educação superior. As dificuldades são ainda maiores em razão da multiplicação das demandas por vagas na educação superior, pelas exigências de novos perfis profissionais em um campo de exígues ofertas de empregos, e pela explosão epistêmica. A maioria dos países de diferentes regiões vem optando pela expansão do setor educacional privado, basicamente consistente na criação de novas instituições e da ampliação de receitas oriundas de pagamento de matrículas estudantis, vendas de serviços e outras medidas lucrativas<sup>2</sup>.

Os argumentos mais fortes para justificar as práticas de acreditação consistem na função tutelar dos Estados para evitar a expansão sem controle e para garantir à sociedade, mais propriamente aos "consumidores", que os serviços de educação superior oferecidos têm boa "qualidade" e os direitos que eles geram são genuínos. A acreditação, direta ou delegada, é assim uma expressão do Estado em sua função de manutenção da ordem pública e garantia da validade jurídica, tendo em vista o direito de propriedade dos indivíduos. Para este conceito liberal que confere aos indivíduos a propriedade, mesmo de um bem que por princípio é público, tal como a educação, e ao Estado atribui o dever da supervisão e da garantia jurídica, a acreditação é um instrumento de grande eficácia e importância. No plano da globalização, somam em favor do aumento dos controles dos Estados, e, assim, da acreditação, as demandas

---

<sup>2</sup> Brasil, Chile, Colômbia, República Dominicana e El Salvador são alguns dos países que mais efetivamente propiciaram as condições para a expansão do setor privado, na América Latina. Brasil adotou uma política agressiva de expansão privada. Atualmente, são privadas 90% das instituições e 73% das matrículas de educação superior brasileiras.

de convalidação internacional dos títulos acadêmicos, da compatibilidade das competências profissionais, das necessidades de integração regional e de cooperações bilaterais para efeito de aumento da competitividade nas esferas multilaterais.

No sentido mais propriamente acadêmico, para parte da comunidade universitária preocupada com a internacionalização das atividades disciplinares, a acreditação poderia favorecer os entendimentos sobre o que são as “boas práticas” universais, que deveriam servir de exemplo, e identificar as “máximas” e ofertas marcadamente mercantis, que deveriam ser controladas e evitadas. Então, a acreditação teria a função moralizadora de separar o joio do trigo. Porém, as próprias comunidades disciplinares internas às instituições, que são os principais atores da construção das áreas de conhecimento e de formação, têm pouco poder para definir os critérios de qualidade e atuar nos mecanismos de identificação e certificação de qualidade. Mesmo que alguns participem como membros das equipes de pares disciplinares ou como especialistas independentes, sua atuação está fortemente demarcada pelas agências e organismos de avaliação e acreditação. Desta forma, a comunidade acadêmica, já internamente desunida por tantas contradições, não tem força e autoridade para definir o que seriam essas “boas práticas”, a quem servem e onde poderiam ser replicadas, se é que universalizáveis.

Sem dúvida, a acreditação é bastante eficiente no que se refere às dimensões educativas mais mensuráveis, visíveis e comparáveis. É certo que uma instituição educativa tem funções e responsabilidades sociais. Então, precisa ser avaliada com base em princípios, critérios e indicadores públicos. Uma importante marca da acreditação é seu caráter público. Também é inegável que ela exerce um papel indutor de modelos institucionais e daquilo que as agências e organismos consideram “boas práticas”. Porém, muitas questões ficam sem respostas nesses processos. Uma das questões mais importantes diz respeito aos padrões e critérios abstratos e genéricos, independentes de contextos e supostamente válidos para todo o mundo, como se a educação superior devesse ser igual em toda parte. As próprias agências e organismos acreditadores se colocam acima e fora das questões, como se imunes a ideologias e interesses de grupos. Quem os constitui e com quais objetivos? Como estabelecem critérios e padrões? Quais são seus vínculos políticos e a quem representam? Quais são os processos que conduzem à qualidade? Até que ponto são transferíveis de uma instituição a outra, de um a outro curso, de um país a outro? Também não se podem ocultar as dificuldades de cumprir padrões de qualidade em tempos de grande expansão dos sistemas educativos, redução dos financiamentos públicos e restrições econômicas dos setores privados, aceleração das tecnologias de informação,

Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos e idiossincrasias.

explosão epistêmica, crise de empregos, diversificação das demandas sociais, necessidade de atualização continuada, exigências éticas de inclusão e democratização etc.

É certo que os conhecimentos deveriam ser um patrimônio de toda a humanidade. Como tal, teriam uma dimensão internacional. Porém, os conhecimentos são

construções históricas e se inserem nas realidades sociais concretas. Portanto, há que se pôr em questão os critérios internacionais de qualidade baseados apenas no poderio da ciência hegemônica e das ideologias do mercado. Os processos de acreditação movidos pela noção de qualidade baseada nos critérios abstratos e genéricos acabam se reduzindo a processos de controle, isto é, de certificação da conformidade a

modelos ideais pré-estabelecidos por instâncias exteriores e portadoras de forte envolvimento burocrático-legal. Por isso, seus principais procedimentos são de medida, balanço, sentido acabado, explicação, verificação da conformidade, muito pouco ou quase nada contribuindo para a instauração de processos de interpretação e produção de sentidos, questionamento, reflexão sobre os valores e os significados.

Aqui já se insinua uma distinção, que é necessário esclarecer. Trata-se de distinguir as dimensões de mero controle (ou certificação da qualidade de algo a partir da constatação de sua conformidade aos padrões e normas ideais) e as de produção de sentidos (ou reflexão sobre significados e valores. Essa não é uma simples distinção metodológica. A opção por uma ou por outra está ligada a distintas concepções de mundo, que competem entre si ou se completam, e que servem a diferentes interesses.

Para efeitos deste trabalho, a acreditação está sendo apresentada pelo que tem sido sua marca mais forte. Com efeito, o que mais tem caracterizado a acreditação praticada em diversas regiões do mundo, particularmente na América Latina, são os processos de controle e conformação, orientados a produzir efeitos legais e burocráticos. Muitas vezes tem como ponto de partida a avaliação, mas seus objetivos são diferentes. Neste texto, a avaliação é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados das concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares, embora também requeira procedimentos de controle, medição, comparação e organização sistemática de dados e estatísticas. A acreditação, se não produz questionamentos, tende a ser dominada pelo sentido da conformidade. Cumprir as necessidades e parâmetros estabelecidos com anterioridade por atores externos pode simplesmente corresponder a adequar-se a uma norma. Porém, essas normas vêm de fora e as noções de qualidade que elas indicam, e muitas vezes representam, não são postas em questão e muitas vezes não são apropriadas às realidades específicas de cada país ou de cada comunidade. A autoridade

**Os governos aumentam os controles e os sistemas de “garantia de qualidade” e cada vez mais empregam indicadores objetivos de desempenho.**

para estabelecer, determinar e medir os graus de seu cumprimento compete a organismos externos relativamente ao cotidiano das práticas educativas de uma instituição. Essa exterioridade, com força de determinação legal, se não exercida de forma dialógica e democrática, isto é, se não puser em ação um processo dialógico com a comunidade educativa, transfere a autonomia universitária das instituições e comunidades educativas para as agências e organismos de acreditação.

Processos de avaliação podem ser totalmente independentes da acreditação. É o caso das avaliações diagnósticas orientadas à superação de alguns problemas detectados e ao estabelecimento de estratégias para o melhoramento. Mas, podem também estar enlaçados em processos de acreditação e, então, servir a propósitos de certificação. Neste caso, oferecem inicialmente um diagnóstico do estado em que se encontram uma instituição, um curso ou um programa, e muitas vezes acompanham o desenvolvimento deles, com o fim de fundamentarem os ditames finais. Em termos gerais, os processos de acreditação vigentes em quase toda parte são muito mais valorizados que os processos de avaliação para efeito de melhoramento. Em outras palavras, há uma forte tendência a substituir a avaliação, entendida como reflexão sobre os valores e sentidos das atividades pedagógicas e científicas, das estruturas e funções, dos processos e resultados educativos com objetivos de melhoramento, pela acreditação como ato legal de reconhecimento e fé pública da “qualidade”. Neste caso, a acreditação quase só leva em conta aquelas dimensões mais visíveis e quantificáveis da avaliação, que são muito úteis aos efeitos de comparação e seleção.

Os processos de acreditação movidos pela noção de qualidade baseada nos critérios abstratos e genéricos acabam se reduzindo a processos de controle, isto é, de certificação da conformidade a modelos ideais pré-estabelecidos por instâncias exteriores e portadoras de forte envolvimento burocrático-legal.

Existe uma grande tensão entre duas modalidades de avaliação. Essas duas modalidades de avaliação se inserem em dois paradigmas que não deveriam se opor, mas combinariam-se. Uma dessas modalidades, de caráter mais formativo, se orienta à autonomia, ao melhoramento institucional, à promoção do saber e da prática pedagógica, ao fortalecimento do diálogo e da reflexão, à valorização da profissão docente, à ampliação de formas e possibilidades educativas, ao alento de estratégias e políticas públicas de desenvolvimento social etc. A outra se apresenta como instrumento de heteronomia, controle, classificação, seleção, condicionamento das atividades educativas a objetivos, normas e determinações externas, venham eles dos governos ou do mercado. Este crescente controle é justificado por uma retórica que

impõe à educação em geral, mas, em particular, às instituições e sobretudo aos professores, a exigência da promoção das capacidades para o trabalho, para o empreendedorismo e o *ethos* competitivo. Na lógica da regulação externa, que tem sido marcada predominantemente pelo controle dos resultados, produtos e rendimentos da educação, mais propriamente das instituições educativas, instaura-se um duplo movimento. A mesma retórica da culpabilização dos indivíduos, sobretudo dos professores, pelas supostas deficiências das instituições e dos programas educativos, exige deles mais produtividade e “excelência”. Desta forma, os Estados costumam eximir-se de culpa pelos fracassos da educação e imputar aos professores a responsabilidade de superar as deficiências, sem contudo dar-lhes as condições adequadas para isso.

A globalização está a exigir a implementação de processos de acreditação que facilitem a comparabilidade de programas e títulos, a mobilidade de professores, estudantes e profissionais e ofereçam a garantia de que os serviços educacionais sejam realizados de forma a não frustrarem as expectativas da sociedade. Melhor seriam se fizessem parte de estratégias das nações para o desenvolvimento humano e social. Acreditação e avaliação deveriam constituir um todo sinérgico fundamentalmente comprometido com os valores educativos democráticos e públicos. Então, a acreditação não poderia restringir-se a uma função de controle e certificação, distinta e separada da avaliação formativa. Os processos de acreditação e avaliação devem ser necessariamente amplos e complexos, combinando aspectos qualitativos e quantitativos, formativos e somativos, de melhoramento e de controle. Contrariamente às tendências atuais, a acreditação concebida e praticada como regulação, controle e certificação deveria carregar também as finalidades formativas da avaliação, que requerem amplos e continuados processos de socialização e diálogo. Assim pensados e realizados, os processos de avaliação consolidam os espaços sociais de reflexão e debates, que são fundamentais para que a educação se realize como bem público, insubstituível e imprescindível para todos, por isso mesmo, direito e responsabilidade de todos.

Desta forma, “qualidade” em educação precisa recuperar seu sentido profundamente social e histórico. Ela não pode escapar do chão da cotidianidade em que as pessoas vivem suas vidas reais e gestam seus sonhos e seus projetos. A qualidade não está somente no realizado, no definido e no passado, mas, também, nas projeções indefinidas e complexamente contraditórias dos desejados futuros. Qualidade é histórica e social, por isso, complexa, contraditória e inescapavelmente dinâmica. Está aberta à compreensão e à implicação, não encerrada na explicação. Portanto, é um grave empobrecimento, até mesmo uma deturpação com propósitos de camuflagem ideológica, reduzir seus significados a esquemas abstratos e genéricos, sem nenhuma relação com a política e as realidades objetivas dos indivíduos, dos grupos sociais e das sociedades concretas.

## Segunda parte: Ciência, tecnologia e ideologia

Ciência e tecnologia são imunes a ideologias? Quando refletimos a respeito da ciência e da tecnologia, tão presentes na vida cotidiana, dificilmente nos damos conta de que elas estão impregnadas de elementos ideológicos. Nas reflexões que se seguem, pretendemos desenvolver algumas idéias que, esperamos, permitirão sustentar essa posição. Iniciaremos a argumentação com uma indagação simples: o que é a *ciência*? Essa pergunta, que pode parecer muito simples, exige na verdade uma reflexão bastante intensa.

Na visão socialmente aceita da ciência, ela seria a *representação pura de uma verdade objetiva*, inegavelmente superior às demais formas de interpretar a realidade que envolve o ser humano, tais como a religião, os mitos, as formas tradicionais de conhecimento etc.

Todas essas formas de interpretação da realidade seriam como lentes, utilizadas na tentativa de entender a natureza. Contudo, a observação através de lentes “inadequadas” (não-científicas) supostamente conduziria a uma visão distorcida da realidade.

A ciência seria a única lente cristalina o suficiente para permitir a visualização da *verdade objetiva* sem qualquer distorção. O mecanismo que garantiria o cumprimento dessa nobre tarefa seria o método científico. Respeitada a pureza do método, o resultado de qualquer experimento seria a verdade objetiva.

A *tecnologia* também representa um elemento fundamental dentro do escopo da discussão desenvolvida neste trabalho. Sobretudo ao longo das últimas décadas, a fronteira entre ciência e tecnologia tem assumido contornos cada vez menos nítidos, a ponto de a separação entre esses dois objetos ter se tornado quase que uma formalidade analítica (que adotaremos neste trabalho justamente com essa finalidade). De fato, tem sido observado que a ciência tem se tornado cada vez mais tecnológica, e a tecnologia, cada vez mais científica.

A concepção idealizada à qual fazíamos referência no início da argumentação remete à visão *instrumental* da ciência (ou *instrumentalismo*), conformada pela aliança entre duas idéias (ou parâmetros) distintas: a da *neutralidade* da ciência e a do *controle humano* sobre a tecnologia (Feenberg, 1991; Dagnino, 2000).

A idéia da neutralidade admite que a ciência é absolutamente independente dos condicionantes sociais ou, mais especificamente, dos valores (políticos, culturais, ideológicos, econômicos, etc.) associados ao meio no qual é construída. Dentro dessa idéia, é como se o cientista, ao entrar em seu laboratório, deixasse do lado de fora todos os seus valores, o que é, evidentemente, uma concepção absurda.

Na lógica da globalização econômica, “qualidade” seria um conceito objetivamente identificável e livre de contextos específicos e idiossincrasias.

A visão instrumental combina essa concepção de ciência neutra com a idéia de que a tecnologia é passível de ser controlada pelo ser humano. Ciência e tecnologia passam então a ser entendidos como meros instrumentos capazes de permitir a criação de uma sociedade melhor, desde que o conhecimento seja utilizado “com ética” (entendida como um conceito primitivo e não como um conceito social).

A visão instrumental da ciência e da tecnologia parece ser amplamente aceita pela comunidade de pesquisa, bem como pela sociedade em geral. A superação dessa visão “ingênua” parece ser fundamental no sentido de repensar a ciência e a tecnologia (inclusive na forma com que são construídas) e suas relações com a sociedade.

Há, evidentemente, uma visão mitificada acerca da ciência e da tecnologia nas sociedades contemporâneas decorrente, sobretudo, da concepção idealizada colocada pelo instrumentalismo.

Sarewitz (1996) destaca cinco mitos, de forte inspiração positivista, que daram sustentação a essa concepção idealizada da ciência e da tecnologia. São eles:

1. *O mito do benefício infinito*, fundamentado na crença de que mais ciência e mais tecnologia inevitavelmente levariam a um aumento do bem-estar da sociedade;
2. *O mito da pesquisa livre*, segundo o qual qualquer linha de pesquisa razoável voltada para a compreensão de processos fundamentais da natureza renderá benefícios para a sociedade, como qualquer outra pesquisa científica;
3. *O mito da responsabilidade*, de acordo com o qual os mecanismos de controle da qualidade da pesquisa científica (tais como revisão por pares e a fidelidade ao método científico, por exemplo) conteriam as principais responsabilidades éticas do sistema de pesquisa;
4. *O mito da autoridade*, atrelado à concepção de que a informação científica oferece uma base estritamente objetiva para a resolução de disputas políticas;
5. *O mito da autonomia*, referente à idéia de que o conhecimento gerado na “fronteira” da ciência seria autônomo em relação a suas consequências práticas e morais junto à sociedade.

De fato, a visão do “senso comum” é muito atrelada a esses mitos. De forma geral, ciência e tecnologia são vistos como forças fundamentalmente positivas, instrumentos que celebram a submissão da natureza ao gênio humano e elementos imprescindíveis para o progresso da humanidade.

Não há motivos concretos para aceitar piamente essa concepção da ciência e da tecnologia, “essencialista e triunfalista”, nas palavras de López Cerezo (2004). Aceitar friamente essa visão parece ser um verdadeiro ato de fé. A ironia, aqui, reside no fato da fé – mecanismo que garantiria a pureza do “conhecimento religioso” – ser tão

duramente atacada pelos defensores do método, o mecanismo que garantiria a pureza do conhecimento científico.

Como resultado do processo de consolidação dessa visão, sobretudo ao longo das últimas décadas, foi conformado um quadro paradoxal: por um lado, as técnicas e os instrumentos estabeleceram-se como elementos fundamentais de sustentação das sociedades contemporâneas; por outro, uma compreensão crítica do papel que esses elementos exercem sobre as sociedades permanece restrita a um pequeno grupo de estudiosos da ciência e da tecnologia (em geral, filósofos e sociólogos da tecnologia), enquanto que a sociedade em geral, em sua condição de moldadora e usuária das técnicas e dos artefatos, permanece passiva a esse processo, em virtude da ignorância imposta pela visão do “senso comum”. A esse quadro paradoxal Winner (1987) chamou de “sonambulismo tecnológico”.

Essa visão mistificada, *fetichizada* da ciência e da tecnologia, que procuramos expor até esse ponto, tem ainda alguns efeitos de caráter pontual no que se refere a algumas práticas associadas à construção da ciência e da tecnologia, bem como às políticas públicas que têm como objetos ciência e tecnologia. Nesse artigo, pretendemos analisar brevemente duas dessas práticas, com o objetivo de ilustrar a argumentação desenvolvida até aqui.

Um primeiro ponto que merece ser discutido remete à questão dos sinais de relevância captados pela comunidade de pesquisa, que ditam os temas a serem trabalhados pelos pesquisadores. A comunidade de pesquisa dos países centrais, ao incorporar um determinado tema à sua agenda de pesquisa, induz a comunidade de pesquisa dos países periféricos a adotar o mesmo tema (que agora compõe o “estado da arte”). Em muitos casos, contudo, esses temas não se colocam como particularmente interessantes para os países periféricos.

Ao emular a agenda de pesquisa dos países centrais, a comunidade de pesquisa dos países periféricos adota uma postura essencialmente reativa (Dagnino e Thomas, 1998), muitas vezes se comportando de forma descolada em relação aos problemas reais localmente colocados.

Um dado curioso: ao realizar uma rápida e despretensiosa pesquisa pelo portal de periódicos da CAPES<sup>3</sup>, constatamos a existência de 17 periódicos nacionais cujos títulos têm o termo *Brazilian* como a primeira palavra. Caso conduzíssemos uma pesquisa similar em uma base norte-americana, dificilmente encontrariamos alguma ocorrência de um periódico tendo o termo “Americana” como parte do título.

Qualidade é histórica e social, por isso, complexa, contraditória e inescapavelmente dinâmica. Está aberta à compreensão e à implicações, não encerrada na explicação.

<sup>3</sup> [www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br), consulta em 20/10/2006.

Esse fato pode ser explicado por dois elementos distintos. O primeiro é referente à própria condição periférica, que impõe um padrão mimético até mesmo na ciência, tida como a mais progressista e transformadora das forças. Um segundo aspecto remete à concepção da ciência neutra e universal. Como, para essa visão, a ciência é a representação pura de uma verdade objetiva e não uma variável socialmente construída e, portanto, influenciada pelo contexto que a envolve, é completamente aceitável a emulação da agenda de pesquisa dos países centrais.

Um aspecto fortemente atrelado à emulação da agenda de pesquisa dos países centrais é referente aos critérios exógenos de qualidade adotados pela comunidade de pesquisa nos países periféricos.

A pesquisa “de ponta” é aquela que acompanha o “estado da arte” e é produzida seguindo rigidamente as normas colocadas pelo método científico. Não há dúvida de que muitas das pesquisas conduzidas no Brasil são de altíssimo nível. Mas seriam de fato relevantes ao contexto local? Conforme afirmou Herrera (2000), a tentativa de alcançar os países centrais em termos de desenvolvimento científico e tecnológico representa um grande erro, uma vez que essa prática condena formas tradicionais ou alternativas de produção de conhecimento técnico e científico que poderiam representar estratégias mais interessantes para o desenvolvimento dos países periféricos, como é o caso do Brasil.

A percepção de que o conhecimento, em suas dimensões científica e tecnológica, é único e universal, leva à conformação de um receituário também universal. Para produzir a “ciência verdadeira”, os países periféricos devem também emular o contexto institucional dos países centrais, sobre a qual essa produção está apoiada. Assim, observa-se, por parte dos países periféricos a replicação acrítica de políticas, normas, modelos e arranjos institucionais existentes nos países centrais. A emulação dos arranjos baseados em parques e pólos tecnológicos, conforme apresentada por Gomes (1999), é um exemplo dessa prática, cuja adoção tem sido amplamente defendida no Brasil, sobretudo ao longo das últimas duas décadas.

Um segundo ponto que merece nossa atenção remete à falta de questionamento acerca do caráter crescentemente privado da produção de conhecimento. Esse processo não tem sido observado apenas no Brasil, mas em diversos outros países, ainda que não com o mesmo grau de intensidade.

De fato, sobretudo após o triunfo da filosofia política neoliberal, pôde ser observada uma mudança significativa nas formas de interação entre os atores sociais centrais na esfera da ciência e da tecnologia: o Estado, as universidades e institutos de pesquisa e as empresas.

Sábato e Botana (1993) buscaram representar as articulações entre os três atores sociais mencionados acima através de um modelo triangular. De acordo com esse modelo, o baixo grau de atividades tecnológicas na América Latina seria resultado da baixa interação entre eles. Além disso, o Estado, sendo o ator principal do

desenvolvimento científico e tecnológico latino-americano, ocupa o vértice superior nessa representação estilizada.

O que se verifica nas duas últimas décadas é uma tentativa de atribuir uma nova significação às relações entre o estado e as empresas e o Estado e as universidades e institutos de pesquisa.

A criação de mecanismos de incentivo à pesquisa nas empresas privadas tem sido um aspecto freqüentemente contemplado pela política industrial e pela política científica e tecnológica brasileira. Alguns exemplos concretos dessa prática são os Fundos Setoriais e a Lei da Informática.

A ênfase que tem sido dada às empresas como o ator responsável pela difusão do bem-estar gerado pelo avanço científico e tecnológico através da introdução de inovações (o que de fato concretiza o tratamento dado ao conhecimento como mercadoria) é visivelmente excessiva, particularmente frente à constatação da debilidade das políticas públicas que visam a inclusão social a partir da ciência e da tecnologia.

Essas constatações levam a um questionamento sobre a própria natureza das novas formas de relação assumidas entre o Estado e as empresas privadas. Seriam os mecanismos e instrumentos de política industrial, científica e tecnológica condições efetivamente necessárias e insubstituíveis para garantir que o bem-estar associado ao desenvolvimento científico e tecnológico chegue à sociedade? Ou essa lógica estaria servindo primeiramente aos interesses associados à acumulação capitalista?

No que se refere à dinâmica da relação entre o Estado e as universidades e institutos de pesquisa, observa-se também uma mudança importante ao longo das últimas duas décadas.

De fato, verifica-se que houve um fortalecimento do discurso que prega um estreitamento dos laços entre universidades e institutos de pesquisa e as empresas privadas. Na prática, isso pode ser observado através da criação de instituições que promovem a relação entre os atores. Através desse processo, a universidade (pública) e os institutos (públicos) de pesquisa se transformam gradualmente em mais uma ferramenta de potenciação da acumulação capitalista.

A universidade e os institutos de pesquisa devem servir aos interesses da sociedade. Em uma sociedade em que as empresas são atores importantes, é razoável esperar que, eventualmente, esses atores atuem de acordo com os interesses particulares das empresas. Contudo, é inaceitável que a universidade conte cole exclusivamente os interesses do capital privado, marginalizando outras formas de relação com os demais atores sociais. A forma autoritária e quase que assistencialista com que a extensão universitária tem sido tradicionalmente desenvolvida no Brasil deixa clara a pouca atenção destinada aos demais atores que compõem a sociedade.

Esses dois pontos servem como ilustração para apontar algumas das incoerências verificadas no corpo ideológico que encerra a ciência e a tecnologia e que têm reflexos importantes sobre a condução da política científica e tecnológica brasileira.

A superação de incoerências como as apresentadas anteriormente parece passar, necessariamente, por uma questão de caráter mais amplo, que nos remete novamente à idéia de Herrera (2000) e à crítica realizada a respeito da visão da neutralidade da ciência e da tecnologia. Trata-se da necessidade de repensar a produção da ciência e da tecnologia (inclusive a forma com que se dá essa produção) no contexto periférico no qual o Brasil está inserido. Para tanto, é preciso abandonar a concepção essencialista e triunfalista acerca da ciência e da tecnologia, que devem ser entendidas como aquilo que de fato são: frutos de um processo de construção social, condicionados pelos valores (sociais, culturais, políticos, econômicos, etc.) do contexto no qual são produzidos.

## Conclusão

Educação superior, Ciência e Tecnologia estão adquirindo cada vez maior importância no mundo globalizado. A chamada “Sociedade do conhecimento” divulga a idéia de que elas são os principais propulsores de um sempre crescente e positivo progresso. Nessa perspectiva, a educação superior deve produzir conhecimentos úteis ao desenvolvimento econômico e promover a formação de grandes massas de indivíduos a serem incorporados na economia global como “recursos humanos”. Ciência e tecnologia são propaladas como sendo a grande celebração do gênio humano e portadoras do desenvolvimento. Todo esse progresso impulsionado pelo sistema educativo e de ciência e tecnologia seria naturalmente positivo e, indiscutivelmente, faria a humanidade avançar sempre e sem retrocessos. Essa ideologia que propala o caráter não-ideológico da qualidade educativa e de ciência e tecnologia, com efeito, nega que toda produção humana, inclusive a imaterial, é histórica, social e penetrada de valores. Esta é uma das afirmações mais fortes deste trabalho.

Para além de reconhecer o caráter ideológico da formação em educação e das concepções e políticas de ciência e tecnologia, este artigo também procurou sustentar o valor social dessas práticas. Especialmente em países pobres ou emergentes, como os latino-americanos, ainda portadores de grandes carências econômicas e graves desigualdades sociais, com severas deficiências no campo educacional e tecnológico, de democracia ainda não totalmente consolidada, ainda que apresentando enorme riqueza cultural e fantástica biodiversidade, a certificação de qualidade, que se cola nas instituições, programas e práticas dos sistemas de educação superior e de ciência e tecnologia, não pode ser acriticamente copiada dos países centrais e dos (seus) organismos multilaterais. De um modo especial, as agências e organismos nacionais e internacionais de avaliação e de acreditação devem considerar fundamentalmente que um dos valores mais determinantes da relevância da educação superior e da ciência e da tecnologia são a pertinência, a adequação e a vinculação às demandas e aos projetos de cada sociedade. Educação superior, ciência e tecnologia,

conhecimento e formação são processos humanos intensamente penetrados de valores e interesses gestados nos contextos históricos em que são produzidos. Por isso, não lhes convêm avaliações e políticas públicas que neguem os princípios da pertinência e se orientem por critérios abstratos de uma qualidade genérica e desenraizada.

## REFERÊNCIAS

- DAGNINO, R. P.; THOMAS, H. (1998) "Os Caminhos da Política Científica e Tecnológica Latino-Americana e a Comunidade de Pesquisa: Ética Corporativa ou Ética Social?". *Avaliação — Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*. Campinas: v. 1, nº 3, 1998.
- DAGNINO, R. P. (2000) "Enfoques Sobre a Relação Ciência, Tecnologia e Sociedade: Neutralidade e Determinismo". Campus OEI, 2000.
- HERRERA, A. O. (2000) "Desenvolvimento e Meio Ambiente". In: DAGNINO, R. P. (org.) *Amílcar Herrera: um Intelectual Latino-Americano*. Campinas: Unicamp, 2000.
- FEENBERG, A. (1991) *Critical Theory of Technology*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- GOMES, E. (1999) "Polos Tecnológicos y Promoción del Desarrollo: ¿Hecho o Artefacto?". *REDES*, vol. 6, nº 14, 1999.
- LÓPEZ CEREZO, J. A. (2004) "Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Estado da Arte na Europa e nos Estados Unidos". In: SANTOS, L. W. E OUTROS (orgs.) *Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Desafio da Interação*. Londrina: IAPAR, 2004.
- RIACES. RED Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, *Glosario Internacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*, Documento Madrid 2004, editado por Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, Orense, Madrid: 2004.
- SÁBATO, J.; BOTANA, N. (1993) "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina". *Arbor*, vol. 146, nº575. Madri: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1993.
- SAREWITZ, D. (1996) *Frontiers of Illusion: Science, Technology and Politics of Progress*. Filadélfia: Temple University Press, 1996.
- WINNER, L. (1987) *La Balena y el Reactor – una Búsqueda de los Límites en la Era de la Alta Tecnología*. Barcelona: Gedisa, 1987.