

**LIDERANÇA UNIVERSITÁRIA E AGENDA DE IMPACTO: LEITURA CRÍTICA DO  
RELATÓRIO GEM 2024/2025 (UNESCO) A PARTIR DE TRISTAN MCCOWAN**

**UNIVERSITY LEADERSHIP AND IMPACT AGENDA: A CRITICAL READING OF THE  
GEM 2024/2025 REPORT (UNESCO) BASED ON TRISTAN MCCOWAN**

**AGENDA DE LIDERAZGO E IMPACTO UNIVERSITARIO: UNA LECTURA CRÍTICA  
DEL INFORME GEM 2024/2025 (UNESCO) BASADO EN TRISTAN MCCOWAN**



10.56238/revgeov17n2-110

**Luana Murara Rodrigues**

Doutora em Educação

Instituição: Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

**Regina Célia Linhares Hostins**

Doutora em Educação

Instituição: Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

**Isaura Maria Longo**

Doutora em Educação

Instituição: Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

---

**RESUMO**

Este artigo analisa criticamente o Relatório Global de Monitoramento da Educação (GEM) 2024/2025 da UNESCO, intitulado Liderança na educação: liderar para a aprendizagem, a partir da teoria de Tristan McCowan sobre o impacto da educação superior na sociedade. Adota-se abordagem qualitativa, com análise documental do relatório, mediada pelo referencial teórico de Tristan McCowan, Stephen Ball, Gaudêncio Frigotto e Boaventura de Sousa Santos. Argumenta-se que, embora a UNESCO proponha uma concepção ampliada de liderança educacional, estruturada em dimensões como definição de expectativas, foco na aprendizagem, colaboração e desenvolvimento de pessoas, sua abordagem permanece fortemente vinculada a uma racionalidade de desempenho e melhoria sistêmica. Em contraposição, McCowan problematiza a agenda de impacto ao demonstrar que a avaliação das universidades é inevitavelmente normativa, atravessada por valores e sujeita à instrumentalização tecnocrática. O artigo evidencia que a concepção de liderança defendida pela UNESCO pode ser tensionada quando confrontada com a crítica de McCowan à causalidade linear, à mensuração restrita e à subordinação do valor universitário a métricas de eficiência. Conclui-se que pensar a liderança universitária exige deslocá-la da esfera meramente gerencial para o campo ético-político, articulando impacto, justiça cognitiva e compromisso social, de modo a evitar sua captura por lógicas produtivistas e performativas.

**Palavras-chave:** Liderança Universitária. Avaliação de Impacto. Educação Superior. Governança Educacional.



**ABSTRACT**

This article critically analyzes UNESCO's Global Education Monitoring (GEM) Report 2024/2025, *Leadership in Education: Leading for Learning*, through Tristan McCowan's theory on the social impact of higher education. A qualitative documentary analysis of the report is conducted, supported by the theoretical contributions of Tristan McCowan, Stephen Ball, Gaudêncio Frigotto, and Boaventura de Sousa Santos. The study argues that although UNESCO advances a broadened conception of educational leadership—structured around defining expectations, focusing on learning, promoting collaboration, and developing people—its framework remains largely embedded in a performance-oriented logic of systemic improvement. In contrast, McCowan challenges the global impact agenda by demonstrating that university evaluation is inherently normative, value-laden, and susceptible to technocratic instrumentalization. The article shows that UNESCO's leadership model can be critically problematized when confronted with McCowan's critique of linear causality, restricted measurement, and the reduction of university value to efficiency metrics. It concludes that university leadership must be repositioned beyond managerial rationality toward an ethical-political framework that integrates impact, cognitive justice, and social commitment, thereby resisting productivist and performative pressures.

**Keywords:** University Leadership. Impact Agenda. Higher Education. Educational Governance. Cognitive Justice.

**RESUMEN**

Este artículo analiza críticamente el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEM) 2024/2025 de la UNESCO, titulado "Liderazgo en Educación: Liderar para el Aprendizaje", basado en la teoría de Tristan McCowan sobre el impacto de la educación superior en la sociedad. Se adopta un enfoque cualitativo, con análisis documental del informe, basado en el marco teórico de Tristan McCowan, Stephen Ball, Gaudêncio Frigotto y Boaventura de Sousa Santos. Se argumenta que, si bien la UNESCO propone una concepción más amplia del liderazgo educativo, estructurada en torno a dimensiones como la definición de expectativas, el enfoque en el aprendizaje, la colaboración y el desarrollo de las personas, su enfoque sigue estando fuertemente vinculado a la racionalidad del desempeño y la mejora sistémica. En contraste, McCowan problematiza la agenda de impacto al demostrar que la evaluación universitaria es inevitablemente normativa, permeada por valores y sujeta a la instrumentalización tecnocrática. Este artículo destaca que el concepto de liderazgo defendido por la UNESCO puede ser cuestionado al confrontarse con la crítica de McCowan a la causalidad lineal, la medición restringida y la subordinación del valor universitario a las métricas de eficiencia. Concluye que repensar el liderazgo universitario requiere trasladarlo del ámbito meramente gerencial al ámbito ético-político, articulando el impacto, la justicia cognitiva y el compromiso social, para evitar que sea capturado por lógicas productivistas y performativas.

**Palabras clave:** Liderazgo Universitario. Evaluación de Impacto. Educación Superior. Gobernanza Educativa.



## 1 INTRODUÇÃO

A qualidade da educação e o desenvolvimento social dependem de lideranças fortes e bem formadas em todos os níveis do sistema educacional. Assim se posiciona a UNESCO em seu Relatório Global de Monitoramento da Educação (GEM) 2024/5 – Liderança na educação: liderar para a aprendizagem. A agência ressalta que líderes educacionais são mais do que gestores. Eles são agentes de transformação, destacando a visão ampliada de liderança que vai além do gerenciamento burocrático.

Entre os diversos temas abordados, parte do relatório concentra-se em aspectos ligados à liderança no ensino superior, discutindo desafios enfrentados pelas lideranças universitárias e os riscos de perpetuação de desigualdades estruturais, pontos que suscitam reflexões sobre a formação e o impacto da pós-graduação na sociedade.

Tal posicionamento assumido pela UNESCO pode ser analisado sob um olhar crítico a partir das contribuições de Tristan McCowan (2018), a partir da discussão da “agenda de impacto” no ensino superior, a qual, na perspectiva do autor, tende a valorizar apenas resultados imediatos e quantificáveis em detrimento de formas mais amplas, éticas e emancipadoras de contribuição social da universidade.

Nesse contexto, Ball (2012), observa que essa agenda reduz a contribuição das universidades a indicadores quantitativos, como indicadores de inserção no mercado de trabalho, produção tecnológica e produção bibliográfica. Essa lógica, ainda que promova uma certa responsabilização institucional, impõe riscos à missão transformadora da universidade, sobretudo em países do Sul Global, nos quais os desafios sociais demandam respostas complexas, interdisciplinares e contextualizadas.

A teoria de McCowan (2016) amplia a discussão sobre o papel da universidade como espaço de produção de conhecimento, inovação e formação cidadã. Segundo o autor, analisar o “impacto” das instituições de ensino superior requer sensibilidade à diversidade de valores, funções e interações universitárias e aos tempos imprevisíveis dos resultados sociais.

Sua proposta de um impacto *intrínseco generativo* permite repensar o papel social da pós-graduação, especialmente em países como o Brasil, onde persistem desigualdades estruturais profundas.

No Brasil, o ensino superior e a pós-graduação passaram a ocupar um papel político central a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu diretrizes voltadas à democratização do acesso e à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. Desde então, políticas públicas como a criação de novas universidades federais e a expansão dos programas de mestrado e doutorado buscaram enfrentar desigualdades históricas no campo educacional, porém, estudos recentes indicam que esses avanços vêm sofrendo retrocessos.

A trajetória de ampliação da participação social e do financiamento das universidades federais, iniciada no pós-constituente, foi fortemente impactada pela política de austeridade implementada a



partir de 2016, especialmente após a Emenda Constitucional nº 95/2016. Estudos recentes mostram que houve cortes consideráveis nas verbas de custeio e investimentos, resultando em um cenário de enfraquecimento da função social da universidade pública (SILVA; LEHER, 2024). Esse contexto de diminuição orçamentária agrava, ainda mais, as persistentes desigualdades de gênero e classe no interior das instituições universitárias, evidenciando a urgência de retomada de políticas estruturantes, inclusivas e democráticas.

Diante desse contexto, a indagação **que orienta este artigo é: Como a concepção de liderança educacional no ensino superior, apresentada pela UNESCO (2024), pode ser analisada sob o ponto de vista do impacto da universidade na sociedade, especialmente no contexto das políticas de pós-graduação no Brasil?**

O **objetivo geral do trabalho** é analisar o Relatório Global de Monitoramento da Educação (GEM) 2024/5 da UNESCO “Liderança na educação: liderar para a aprendizagem”, na perspectiva crítica de Tristan McCowan e seus estudos sobre o impacto da educação superior na sociedade, articulando ao cenário das políticas de pós-graduação brasileira. Adota-se o pressuposto de que a concepção de uma liderança educacional transformadora merece ser observada na perspectiva do impacto e seus perigos para não ser capturada por uma lógica tecnocrática ou produtivista.

Parte-se da hipótese de que integrar o olhar crítico de McCowan à leitura das diretrizes de organismos internacionais pode fomentar políticas mais reflexivas e comprometidas com a justiça social, em oposição a abordagens estritamente economicistas ou instrumentais.

Operacionalmente, o artigo confronta as quatro dimensões de liderança sistematizadas no relatório: (1) expectativas, (2) aprendizagem, (3) colaboração e (4) desenvolvimento de pessoas, com os “perigos” da agenda de impacto descritos por McCowan, organizando a análise em categorias (1) racionalidade avaliativa e performatividade, (2) causalidade e temporalidade do impacto e (3) autonomia, justiça cognitiva e compromisso social. A partir desse confronto, discutem-se implicações para a governança e a avaliação da pós-graduação no Brasil.

## 2 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo qualitativo de análise documental, cujo corpus principal é o documento do Relatório Global de Monitoramento da Educação (GEM) 2024/5 da UNESCO - Liderança na educação: liderar para a aprendizagem. Dados os limites de espaço do artigo, o foco da análise centra-se no capítulo sobre educação técnica, profissional, superior e de adultos. O documento é de acesso público, disponível no link: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391755\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391755_por)

O referencial teórico que norteia a análise apoia-se nos textos centrais de Tristan McCowan que discute a avaliação do impacto do ensino superior, particularmente os artigos: “*Five Perils of the Impact Agenda in Higher Education*” e “*The Impact of Tertiary Education on Development*”. A



escolha por esse teórico deve-se à sua abordagem sensível à diversidade institucional, aos tempos e modos do impacto e aos compromissos éticos da universidade com a transformação social. Somam-se a esses referenciais a literatura especializada em políticas e sociologia da educação de Stephen Ball, Gaudêncio Frigotto e Boaventura de Sousa Santos.

A análise dos documentos foi realizada por meio de leitura crítica e categorização temática, com ênfase nas dimensões valorativas, funcionais e relacionais atribuídas à liderança, permitindo identificar convergências, tensões e implicações no contexto brasileiro.

Ademais, a análise consistiu em identificar as principais ideias e argumentos e as recomendações do relatório da UNESCO sobre o tema, articulando-os em uma discussão crítica inserida no panorama da realidade brasileira de ensino superior, notadamente da pós-graduação. Em consonância com a natureza reflexiva do artigo busca-se interpretar qualitativamente os significados das políticas e teorias em debate.

### 3 LIDERANÇA EDUCACIONAL SEGUNDO A UNESCO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) constitui-se como uma agência multilateral vinculada ao sistema das Nações Unidas, cuja atuação ultrapassa a cooperação técnica, configurando-se como agente central na formulação e difusão de agendas globais para a educação. Conforme analisa Rochadel (2021), as organizações multilaterais, entre elas a UNESCO, operam por meio de redes políticas compostas por governos, setor privado e especialistas, assumindo posições estratégicas de influência na definição de diagnósticos e prescrições para os sistemas educacionais nacionais. A autora evidencia que, a partir da década de 2010, tais organismos passaram a articular o discurso da “crise de aprendizagem”, deslocando o foco das políticas educacionais dos insumos para os resultados e promovendo reformas alinhadas aos imperativos da governança e da responsabilização. Nessa perspectiva crítica, a UNESCO, embora formalmente caracterizada como organização internacional de cooperação, insere-se em um campo mais amplo de disputas e interesses que articulam educação, desenvolvimento econômico e regulação transnacional das políticas públicas (ROCHADEL, 2021).

O Relatório de Monitoramento da Educação Global 2024/2025, estrutura sua concepção de liderança educacional em torno de quatro dimensões essenciais, afirmando que “os planos nacionais no nível escolar, de sistema e político precisam nutrir quatro dimensões essenciais de liderança: definir expectativas, focar no aprendizado, promover a colaboração e desenvolver pessoas” (UNESCO, 2024, p. 21).

A dimensão “**definir expectativas**” associa-se à formulação de propósito, direção estratégica e visão institucional. O relatório sustenta que “líderes educacionais são mais do que apenas gerentes. Eles são agentes de mudança, que precisam de tempo, confiança e apoio para se concentrarem em



definir uma visão e desenvolver as pessoas” (UNESCO, 2024, p. 4). Embora o texto não utilize explicitamente a categoria “liderança transformacional”, a ênfase na visão e na mudança institucional dialoga com esse referencial teórico. Todavia, o relatório mantém uma abordagem normativa, sem aprofundar tensões estruturais que condicionam a capacidade de formulação autônoma de visão nos sistemas educacionais altamente centralizados.

A segunda dimensão, “**focar no aprendizado**”, recoloca a aprendizagem como finalidade primordial da liderança. Segundo o documento, “todas as pesquisas apontam para a necessidade crítica de líderes fortes para melhorar continuamente a qualidade da educação” (UNESCO, 2024, p. 4). Além disso, destaca-se que “diretores eficazes trazem à tona o melhor dos professores”, estando a liderança correlacionada com práticas de ensino aprimoradas (UNESCO, 2024, p. 21). Essa formulação aproxima-se do paradigma da liderança instrucional, embora o relatório adote uma perspectiva ampliada, que extrapola a supervisão pedagógica e incorpora dimensões sistêmicas e políticas.

A terceira dimensão, **promover a colaboração**, desloca o foco da liderança centrada na figura individual para uma perspectiva compartilhada e coletiva. O relatório afirma que “a liderança funciona melhor quando é compartilhada, capacitando outros a liderar como podem dentro de seus papéis” (UNESCO, 2024, p. 4) e enfatiza que “líderes escolares não devem ser heróis. Compartilhar liderança constrói escolas melhores” (UNESCO, 2024, p. 22). Observa-se aqui clara aproximação com a literatura sobre liderança distribuída. Entretanto, o próprio documento reconhece que, na prática, a liderança escolar permanece frequentemente hierárquica, revelando uma tensão entre o ideal colaborativo e as estruturas institucionais vigentes.

Por fim, a dimensão “**desenvolver pessoas**” enfatiza a centralidade da formação, do apoio profissional e das condições institucionais. O relatório afirma que “líderes profissionais precisam de preparação e treinamento” (UNESCO, 2024, p. 21) e defende “investimento e empoderamento de líderes escolares e de sistemas” (UNESCO, 2024, p. 4). Diferentemente de abordagens individualizantes, o documento desloca parte da responsabilidade para políticas públicas de recrutamento, indução e desenvolvimento profissional, ampliando o escopo da discussão para além da performance individual do gestor.

Transversalmente, o relatório sustenta que “para promover o progresso na educação, é necessária uma liderança forte em todos os níveis” (UNESCO, 2024, p. 6), concebendo a liderança como processo de influência orientado à melhoria da qualidade educacional. Contudo, embora reconheça múltiplos atores (diretores, autoridades de sistema e líderes políticos), o documento mantém forte ênfase na eficácia e na melhoria de resultados, o que pode ser interpretado como alinhamento a uma racionalidade de desempenho típica das agendas globais de governança educacional



O Relatório GEM 2024/2025 dedica atenção específica à liderança no ensino superior no âmbito da discussão sobre educação terciária, destacando que esta é essencial para orientar as instituições no cumprimento de suas missões, promovendo adaptabilidade, fomentando a inovação e assegurando a proteção da liberdade acadêmica. Além disso, evidencia-se a necessidade urgente de lideranças comprometidas e colaborativas, capazes de contribuir de forma contínua para a melhoria da qualidade da educação. No que tange à avaliação do impacto dessas lideranças, o documento expõe:

*“Não existe um estilo de liderança que funcione. Diferentes contextos, capacidades e personalidades significam que os estilos variam, e com razão. Isso, combinado com os diferentes objetivos que cada líder está tentando atingir, significa que seu impacto é difícil de avaliar completamente.” (UNESCO, 2024, p. 04).*

O documento destaca que **“os líderes do ensino superior enfrentam grandes desafios”** (UNESCO, 2024, p. 190) em instituições marcadas por crescente diversidade interna e pela inserção em redes globais de produção e circulação do conhecimento. Embora o relatório não seja explícito sobre as soluções, insinua a importância de formação continuada e experiências práticas para gestores universitários.

Diferentemente da liderança escolar, cuja ênfase, no relatório, incide prioritariamente sobre a aprendizagem e a gestão pedagógica, a liderança no ensino superior é apresentada como inserida em um contexto marcado por **tensões estruturais de governança, financiamento e regulação institucional**. O documento destaca que, em termos globais, “quase 40% dos países não reconhecem a autonomia das instituições de ensino superior por lei” (UNESCO, 2024, p. 21), evidenciando a centralidade do marco normativo na configuração das práticas de liderança universitária.

Tal constatação sugere que a liderança no ensino superior não pode ser reduzida a atributos individuais ou competências gerenciais do dirigente máximo, como reitores ou presidentes, mas deve ser compreendida como prática institucionalmente condicionada. O grau de autonomia formalmente assegurado às instituições constitui variável estruturante que delimita margens de decisão, capacidade estratégica e possibilidades de inovação. Nesse sentido, o debate sobre liderança universitária desloca-se do plano estritamente organizacional para o plano sistêmico, no qual a arquitetura regulatória e os arranjos de governança moldam, de maneira decisiva, o exercício da autoridade acadêmica.

Assim, o relatório aponta implicitamente para uma concepção de liderança universitária como fenômeno relacional e contextual, dependente das condições institucionais e políticas que sustentam (ou restringem) a autonomia das instituições de ensino superior.

O documento relembra que, nos Estados Unidos, estudos indicam que a qualidade da liderança escolar exerce influência relevante sobre o desempenho estudantil, especialmente nos aspectos que estão sob controle direto das instituições. Igualmente, boas lideranças contribuem para a melhoria das



condições de trabalho docente. Conforme evidenciado pelo relatório *TALIS 2018 Results (Volume I)*<sup>1</sup> da OCDE, há associação entre liderança escolar e práticas pedagógicas mais eficazes, bem como maior colaboração entre professores (OECD, 2019). Desse modo, a UNESCO sustenta que investir na formação e no apoio a líderes, inclusive em nível universitário, é crucial para a retenção e o sucesso de estudantes, a redução da evasão e a melhoria dos indicadores educacionais, produzindo impacto social mais amplo.

Dentre os indicadores apontados pelo documento, notadamente os pilares da liderança (transformacional, instrucional, distribuída e de desenvolvimento de pessoas), o papel do líder como inspirador e articulador de mudanças e os desafios da liderança no ensino superior, pode-se indagar em que profundidade essas transformações recomendadas pela Unesco para o perfil eficaz de liderança no ensino superior, por exemplo contribui para identificar o impacto das instituições do ensino superior na sociedade? No próximo item discute-se um pouco sobre isso.

#### **4 TEORIA DE MCCOWAN SOBRE O IMPACTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE**

O Prof. Tristan McCowan é um pesquisador britânico da área de Educação, vinculado ao UCL Institute of Education (University College London). Sua produção acadêmica concentra-se em temas como justiça educacional, direito à educação, cidadania global, educação superior e desenvolvimento internacional, com ênfase em abordagens normativas e análises comparativas, especialmente em contextos da América Latina e da África Subsaariana. McCowan é reconhecido por suas contribuições teóricas ao debate sobre o direito à educação como princípio ético e jurídico, articulando perspectivas da filosofia política com políticas públicas educacionais, além de participar ativamente de redes e projetos internacionais voltados à promoção da equidade e da democratização do acesso e da qualidade da educação.

O autor contribui com uma crítica à abordagem convencional de mensuração o “impacto” da educação superior. Para ele, o conceito de impacto tornou-se uma agenda global, usualmente propagada por organismos multilaterais, entre eles a UNESCO, que frequentemente, tende a reduzir a contribuição das universidades a indicadores quantitativos, como indicadores de inserção no mercado de trabalho, produção tecnológica e produção bibliográfica.

McCowan (2018) identifica cinco perigos principais dessa “agenda de impacto”: (1) visão normativa restrita do que conta como impacto; (2) pressuposto de causalidade linear entre atividades universitárias e resultados sociais, ignorando interações bidirecionais e cocriativas; (3) ignorância da imprevisibilidade e descompasso temporal entre a ação universitária e seus resultados na sociedade;

---

<sup>1</sup> A **TALIS 2018 (Teaching and Learning International Survey)** é uma pesquisa internacional conduzida pela **OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)** que investiga as **condições de trabalho, práticas pedagógicas e percepções de professores e diretores escolares.**



(4) favorecimento de mensuração de aspectos visíveis e quantitativos, negligenciando processos reflexivos e simbólicos; (5) instrumentalização do conhecimento em função de fins utilitaristas e mercadológicos, ameaçando a autonomia acadêmica e a vocação crítica da universidade.

O autor sustenta ainda que o impacto produzido pela universidade não é neutro nem universal, pois está condicionado por escolhas éticas e políticas que definem quais resultados são considerados desejáveis e para quais grupos sociais esses efeitos são direcionados. Tal argumento de McCowan permite discutir os perigos da indicação generalizante ou universal do perfil esperado de lideranças, sem levar em conta o valor, a função e a interação das instituições as quais se lidera.

Importante salientar que, no Brasil, essa discussão se torna ainda mais relevante, dado o cenário de crescente desvalorização das Instituições de Ensino, associado à adoção de modelos de avaliação que priorizam a produtividade acadêmica e sobretudo, os retornos econômicos imediatos. Os instrumentos de avaliação institucional adotados em nível federal, como os rankings, CAPES e ENADE, nem sempre capturam a diversidade e profundidade do impacto gerado por essas instituições em seus territórios de atuação.

Para o autor, mais do que resultados mensuráveis, o impacto da universidade deve ser compreendido como sua capacidade de produzir transformações duradouras e socialmente relevantes, a partir de suas múltiplas funções e formas de interação com a sociedade. E, no caso aqui em debate, parece relevante discutir também o papel representado pelos líderes das universidades, nos seus diferentes setores, nesse processo. Como resposta a essas limitações, o autor propõe uma abordagem mais ampla e reflexiva do impacto universitário, introduzindo o conceito de “*impacto intrínseco generativo*”, que nas palavras do autor:

Eu defenderia uma concepção de impacto intrínseco generativo: isto é, a ideia de que atividades no ensino superior que são internamente valiosas também podem gerar efeitos que são valiosos em outros contextos — e de maneiras que não são imediatamente previsíveis ou atribuíveis. (McCowan, 2018, p. 292).

Segundo ele, a educação superior possui valor próprio por promover habilidades, saberes e espírito crítico que podem gerar efeitos sociais de forma espontânea e não planejada, as quais nem sempre são “previsíveis ou atribuíveis.” (McCowan, 2018, p. 292). Desse modo, o autor considera que em vez de reduzir a avaliação das universidades a métricas simplistas como publicações, patentes e empregabilidade imediata, por exemplo, o autor defende reconhecer impacto através de pessoas, ideias e produtos, em diferentes escalas de tempo, pois em sua visão, o impacto universitário não segue trajetórias lineares, previsíveis ou controláveis, exigindo abordagens qualitativas e contextuais, pois depende de diversos processos formativos, de interações sociais e das temporalidades institucionais. Em resumo, McCowan defende que a universidade deve ser avaliada por seus papéis transformadores de longo prazo, éticos e democráticos, não apenas por lucros econômicos ou estatísticas pontuais.



A obra do autor tem se destacado no campo da educação superior por oferecer uma análise crítica sobre a agenda de impacto e por propor um modelo teórico capaz de avaliar, de forma contextualizada e ética, as contribuições da universidade para a sociedade. Ao destacar os componentes "valor", "função" e "interação", McCowan (2016) aponta caminhos para que as instituições de ensino superior possam superar essas lógicas tecnocráticas e universalizantes.

Em termos de análise de políticas, Ball (2014) oferece críticas que ajudam a complementar essa análise. Ele mostra como redes globais de políticas educacionais, lideradas por organismos multilaterais têm promovido um imaginário neoliberal que enfatiza eficiência, desempenho e competição, o que influencia tanto a formação de líderes quanto a própria pós-graduação. Por exemplo, a transformação da universidade pública em “Educação S.A.” pressupõe que as universidades sirvam sobretudo às demandas do mercado e da inovação tecnológica, com formação de “*lideranças comprometidas e colaborativas, capazes de exercer papéis estratégicos*” (UNESCO, 2024), muitas vezes reforçando desigualdades e padrões gerencialistas inovadores.

Nessa perspectiva, o impacto deve ser compreendido como um fenômeno ético, multidimensional e situado, cuja avaliação demanda sensibilidade aos contextos sociais, consideração dos processos envolvidos e adoção de critérios político-valorativos. Trata-se, portanto, de superar modelos tradicionais de mensuração e de criação de identidades eficazes de gestão, favorecendo abordagens que estejam alinhadas à missão transformadora da universidade.

## **5 TENSÕES ENTRE MCCOWAN E UNESCO**

A análise do Relatório GEM 2024/2025 da UNESCO revela uma concepção de liderança educacional fortemente vinculada à melhoria da qualidade, ao fortalecimento institucional e à obtenção de resultados verificáveis no sistema educacional. Ainda que o documento reconheça a complexidade da avaliação do impacto, afirmando que este é “difícil de avaliar completamente” (UNESCO, 2024, p. 4), mantém como eixo normativo a associação entre liderança eficaz e melhoria de desempenho educacional. A liderança é concebida como alavanca estratégica para assegurar progresso, retenção estudantil, eficiência organizacional e adaptação a contextos globais desafiadores.

Sob a perspectiva de McCowan, contudo, essa centralidade conferida ao impacto e à eficácia não pode ser tomada como neutra. Embora McCowan não trate diretamente da liderança universitária, sua crítica à agenda global de impacto oferece um instrumental teórico potente para tensionar o modo como a liderança é mobilizada no discurso da UNESCO. Para o autor, “o impacto não é uma questão técnica isenta de problemas, mas sim uma questão enraizada em valores e políticas” (McCowan, 2018, p. 286). Essa afirmação desloca o debate da esfera operacional para o campo normativo, exigindo que se interrogue: impacto para quem, segundo quais critérios e orientado a quais fins?



O relatório da UNESCO associa liderança à melhoria contínua e à produção de resultados educacionais mais eficazes. Tal associação, ainda que sustentada por evidências empíricas, aproxima-se do que McCowan (2018) identifica como um dos perigos da agenda de impacto: a naturalização de determinados tipos de resultados como universalmente desejáveis. Ao enfatizar retenção, desempenho, eficiência e inovação institucional, o discurso da liderança pode reforçar uma concepção instrumental do valor universitário, na qual a contribuição da instituição é avaliada prioritariamente por seus efeitos externos mensuráveis.

McCowan é explícito ao alertar para esse risco. Ele argumenta que a consolidação da agenda de impacto pode levar à “instrumentalização do conhecimento”, na medida em que este passa a ser valorizado predominantemente por sua utilidade imediata e mensurável (McCowan, 2018). Em suas palavras, há o perigo de que “atividades acadêmicas sejam moldadas não pelo seu valor intrínseco, mas por sua capacidade de produzir evidências demonstráveis de impacto” (McCowan, 2018, p. 289). Transposta ao campo da liderança universitária, essa crítica sugere que modelos formativos orientados por metas de desempenho podem induzir gestores a priorizar ações de visibilidade rápida, captação de recursos e melhoria de indicadores, em detrimento de processos institucionais mais profundos e culturalmente transformadores.

Embora McCowan não trate diretamente da liderança universitária, sua crítica à tecnocratização da avaliação e à agenda de impacto sugere que qualquer expansão institucional, inclusive da liderança, que não esteja ancorada em valores éticos, políticos e sociais corre o risco de ser capturada por lógicas tecnocráticas e produtivistas, esvaziando o compromisso transformador da universidade. A liderança, nesse cenário, pode deixar de ser mediadora de projetos acadêmicos críticos para tornar-se operadora de metas e indicadores.

A tensão torna-se ainda mais evidente quando se considera o perigo da relação linear entre ação universitária e resultado social, apontado por McCowan. Segundo o autor, “é frequentemente extremamente difícil estabelecer uma linha direta entre uma atividade universitária e os resultados que dela se seguem” (McCowan, 2020, p. 234). Ao sustentar que lideranças fortes produzem melhores resultados educacionais, o relatório da UNESCO opera, ainda que implicitamente, com uma expectativa de causalidade funcional. McCowan, ao contrário, insiste na complexidade, na imprevisibilidade e na não linearidade dos processos de impacto.

Essa divergência tem implicações diretas para a formação de lideranças universitárias. Programas de formação de reitores e gestores que adotem uma lógica rígida de “pedagogia de resultados”, centrada em metas de produtividade, posicionamento em rankings ou eficiência administrativa, podem reproduzir exatamente os perigos denunciados por McCowan. O autor afirma que “o impacto do trabalho acadêmico é frequentemente indireto, imprevisível e retardado”



(McCowan, 2018, p. 287), o que implica reconhecer que transformações institucionais profundas não se traduzem necessariamente em ganhos imediatos ou quantificáveis.

Nesse sentido, a formação de lideranças universitárias deveria incorporar uma compreensão ampliada de impacto, capaz de valorizar mudanças qualitativas, culturais e éticas que se manifestam ao longo do tempo. A gestão universitária, sob a lente de McCowan, não poderia ser reduzida à administração de indicadores, mas deveria assumir compromisso explícito com a justiça social, a democratização do conhecimento e a proteção da autonomia acadêmica.

Outro ponto de confronto refere-se à dimensão normativa do impacto. McCowan (2018) sustenta que diferentes concepções de desenvolvimento conduzem a diferentes avaliações do que conta como impacto positivo. Se o desenvolvimento é entendido prioritariamente como crescimento econômico e eficiência sistêmica, a liderança será orientada a maximizar produtividade e competitividade. Se, por outro lado, o desenvolvimento é concebido como expansão de capacidades humanas e justiça social, a liderança deverá priorizar inclusão, participação democrática e transformação estrutural.

O relatório da UNESCO mobiliza a retórica da transformação, mas permanece fortemente ancorado em uma lógica de melhoria de desempenho e eficácia institucional. Sob o olhar de McCowan, essa ênfase pode obscurecer a função expressiva da universidade, ou seja, aquela que reconhece a instituição como arena de debate público, formação crítica e produção simbólica. Ao privilegiar a função projetiva, ou seja, a preparação para o exterior e resposta a demandas sociais, o discurso da liderança corre o risco de subordinar a universidade a expectativas externas de utilidade.

À luz das análises realizadas, a tensão entre McCowan e a UNESCO não se reduz a uma divergência técnica sobre métodos de avaliação, mas expressa um confronto mais profundo entre duas racionalidades acerca do papel da universidade e de sua liderança. Enquanto o Relatório GEM 2024/2025 inscreve a liderança universitária em uma lógica de melhoria sistêmica, eficácia e alcance de resultados, McCowan desloca o debate para o campo axiológico, insistindo que o impacto universitário é inevitavelmente normativo, relacional e politicamente situado. Se, para a UNESCO, a liderança é vetor estratégico de progresso educacional, para McCowan qualquer agenda de impacto, e, por extensão, qualquer modelo de liderança, deve ser permanentemente interrogada quanto aos valores que a sustentam e aos interesses que privilegia. O confronto revela, portanto, uma disputa sobre o próprio sentido da transformação: se esta deve ser medida pela performance institucional ou pela capacidade da universidade de produzir efeitos éticos, críticos e emancipatórios, ainda que não imediatamente mensuráveis.

No cenário brasileiro, essa tensão torna-se particularmente relevante no âmbito da avaliação da pós-graduação conduzida pela CAPES, cuja estrutura historicamente privilegia indicadores de produtividade científica, internacionalização e impacto bibliométrico. A incorporação de uma



concepção de liderança universitária fortemente orientada à demonstração de resultados pode intensificar a lógica já consolidada de performatividade acadêmica, reforçando ciclos avaliativos curtos e pressões por visibilidade internacional. À luz de McCowan, tal movimento demanda cautela: quando a liderança é orientada prioritariamente para responder a métricas e rankings, corre-se o risco de reduzir a universidade a um agente competitivo em mercados globais de conhecimento, enfraquecendo sua função expressiva, sua inserção territorial e seu compromisso com desigualdades estruturais do país. Assim, a crítica de McCowan não rejeita a necessidade de avaliação, mas questiona a centralidade de modelos que subordinam o valor universitário à mensuração padronizada, advertindo que a liderança, nesse contexto, pode tornar-se instrumento de reprodução de assimetrias, e não de sua superação.

## **6 IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA EDUCACIONAL CONTEMPORÂNEA**

A discussão sobre liderança educacional no ensino superior não pode ser dissociada das transformações estruturais que marcaram as políticas de avaliação e financiamento da pós-graduação em nosso país nas últimas décadas. A consolidação de modelos avaliativos baseados em produtividade acadêmica, internacionalização e métricas de desempenho já exerce pressão significativa sobre os programas *stricto sensu*. A incorporação de uma concepção de liderança centrada na obtenção de resultados tende a reforçar a racionalidade produtivista denunciada por autores como Ball (2012; 2014), Leher (2017) e Frigotto (2010). Sob a lente de McCowan, tal movimento representa não apenas uma mudança técnica na gestão, mas uma redefinição normativa do próprio valor da universidade.

Stephen Ball descreve a emergência de uma nova forma de governança educacional marcada pela performatividade. Segundo o autor, “a performatividade funciona como uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega julgamentos, comparações e exibições como meios de controle” (Ball, 2012, p. 28). A avaliação por resultados, rankings e indicadores não apenas mede desempenho, mas reconfigura práticas institucionais e identidades profissionais. Em outro momento, Ball (2014) observa que as políticas globais de educação produzem um “imaginário político” que naturaliza determinados modelos de eficiência e qualidade, tornando-os quase incontestáveis. Aplicado ao debate sobre liderança, esse diagnóstico sugere que o “liderar para a aprendizagem”, tal como formulado pela UNESCO, corre o risco de ser absorvido por uma gramática gerencial se não for acompanhado de reflexão crítica sobre os dispositivos de avaliação que estruturam o sistema.

Gaudêncio Frigotto, por sua vez, ao analisar a inserção da educação brasileira nas dinâmicas do capitalismo dependente, alerta que políticas de expansão podem reproduzir desigualdades quando não articuladas a um projeto distributivo e emancipatório. Para o autor, “a educação, no interior das relações sociais capitalistas, tende a reproduzir as desigualdades estruturais, salvo quando orientada por um projeto político contra-hegemônico” (Frigotto, 2010, p. 242). Em texto anterior, já advertia que



a educação não é neutra, sendo atravessada por disputas de classe e por interesses contraditórios (Frigotto, 1998). Transposta para o campo da liderança universitária, essa perspectiva implica reconhecer que a expansão da pós-graduação e a formação de gestores não garantem, por si, democratização do conhecimento. Sem compromisso explícito com justiça social, políticas de excelência podem ser apropriadas por grupos historicamente privilegiados, ampliando assimetrias regionais e institucionais.

Nesse ponto, a crítica de McCowan acerca de “impacto para quem?” e “quem se beneficia?” encontra ressonância direta nas preocupações de Frigotto com a função social da universidade. Se o impacto é definido predominantemente em termos de produtividade científica e inserção internacional, corre-se o risco de invisibilizar contribuições voltadas para populações marginalizadas ou para problemas estruturais do país. A liderança educacional, nesse cenário, deve ser capaz de tensionar critérios hegemônicos de excelência e incorporar parâmetros de relevância social.

Boaventura de Sousa Santos aprofunda essa reflexão ao propor a noção de justiça cognitiva. Para o autor, “não há justiça social global sem justiça cognitiva global” (Santos, 2007, p. 19). A universidade, segundo Santos, precisa superar o monoculturalismo do saber científico hegemônico e reconhecer a validade de epistemologias outras, oriundas de povos e comunidades historicamente subalternizados. Em sua defesa de uma “universidade popular” ou contra-hegemônica, Santos (2007) sustenta que a instituição deve tornar-se espaço de diálogo intercultural e de produção compartilhada de conhecimento. Tal proposta implica uma redefinição da liderança universitária: mais do que gestora de metas e indicadores, ela deve atuar como mediadora de processos de democratização epistemológica.

A articulação entre Ball, Frigotto e Santos permite deslocar o debate da eficiência institucional para o plano da redistribuição de poder, da pluralidade epistemológica e da responsabilidade social. Se, como argumenta Ball (2012), a performatividade transforma professores e gestores em “empreendedores de si mesmos”, a liderança educacional crítica deve resistir à naturalização dessa lógica e promover condições para práticas acadêmicas orientadas por valores públicos. Se, como afirma Frigotto (2010), a educação pode reforçar desigualdades quando desvinculada de um projeto político emancipador, a liderança universitária precisa assumir compromisso explícito com inclusão e equidade. Se, como sustenta Santos (2007), a universidade deve tornar-se espaço de justiça cognitiva, os critérios de avaliação e de reconhecimento institucional precisam ser ampliados para além dos indicadores quantitativos tradicionais.

No Brasil, instrumentos como ENADE, Qualis CAPES e sistemas de ranqueamento internacional operam majoritariamente com métricas quantitativas de produtividade. Embora tais mecanismos tenham contribuído para a consolidação da pesquisa nacional, também reforçam padrões homogêneos de excelência e pressionam programas a alinhar-se a agendas globais nem sempre



sensíveis às demandas regionais. A adoção acrítica de modelos de liderança orientados por resultados pode intensificar essa tendência. Ball (2014) adverte que as políticas globais de educação constroem “novas ortodoxias” que atravessam fronteiras nacionais, redefinindo prioridades e marginalizando alternativas locais.

Diante desse quadro, pensar a liderança educacional para além da lógica performativa implica reconfigurar os próprios critérios de legitimidade acadêmica. A expansão da pós-graduação e a consolidação de lideranças educacionais só farão sentido se acompanhadas de uma revisão crítica dos modos de produção, circulação e validação do conhecimento nas universidades brasileiras. Isso exige articular a visão sistêmica proposta pela UNESCO com a crítica normativa de McCowan e com os aportes de Ball, Frigotto e Santos, de modo a evitar que a liderança se reduza a instrumento de gestão eficiente e a reafirmá-la como prática ética, política e socialmente comprometida.

## 7 CONCLUSÃO

Este estudo demonstrou que a concepção de liderança educacional apresentada no Relatório GEM 2024/2025 da UNESCO, embora formulada em termos ampliados e orientada à transformação, permanece ancorada em uma racionalidade de melhoria sistêmica e desempenho institucional. A liderança é posicionada como mecanismo estratégico para elevar a qualidade educacional, fortalecer resultados e assegurar maior eficiência organizacional.

Ao confrontar essa perspectiva com a teoria de Tristan McCowan, evidenciou-se um tensionamento de natureza normativa. McCowan não rejeita a noção de impacto, mas problematiza sua redução a métricas e sua associação a expectativas de causalidade linear e resultados imediatos. Sua crítica à agenda global de impacto revela que a avaliação da universidade é inevitavelmente atravessada por valores e escolhas políticas, o que impede sua neutralização em dispositivos técnicos de mensuração.

A análise indica que, quando orientada predominantemente por indicadores e metas de eficiência, a liderança universitária pode reforçar dinâmicas performativas e produtivistas, deslocando a universidade de seu papel crítico para uma lógica de adaptação às demandas externas. Nesse cenário, o risco não é apenas metodológico, mas político: a naturalização da eficiência como critério central de legitimidade pode obscurecer dimensões formativas, democráticas e emancipadoras da instituição.

Conclui-se que pensar a liderança universitária exige deslocá-la da esfera estritamente gerencial para o campo ético-político. Liderar para a aprendizagem não pode significar apenas otimizar resultados, mas interrogar continuamente quais valores orientam tais resultados e a quem eles servem. Mais do que administrar desempenho, a liderança educacional deve assumir a responsabilidade de preservar a autonomia acadêmica, ampliar horizontes de justiça cognitiva e sustentar a universidade como espaço público de produção crítica de conhecimento. Sem esse deslocamento, a liderança corre



o risco de converter-se em engrenagem de uma racionalidade tecnocrática que, sob o discurso da qualidade, pode limitar o próprio potencial transformador da educação superior.

Como limitação, o estudo concentrou-se em recorte específico do relatório, sem examinar empiricamente práticas de liderança em universidades brasileiras. Pesquisas futuras podem articular análise documental com entrevistas com gestores e análise de documentos de avaliação da pós-graduação, de modo a compreender como a “agenda de impacto” se traduz em práticas e decisões institucionais.



## REFERÊNCIAS

- BALL, Stephen J. *Global education inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge, 2012.
- BALL, Stephen J. *Educação global S.A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG Editora, 2014.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2016.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- MCCOWAN, Tristan. Five perils of the impact agenda in higher education. *London Review of Education*, London, v. 16, n. 2, p. 279–295, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18546/LRE.16.2.08>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- MCCOWAN, Tristan. O impacto das universidades nas mudanças climáticas: um enquadramento teórico. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 101, n. 259, p. 225–247, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.climate-uni.com>. Acesso em: 2 maio 2025.
- MCCOWAN, Tristan. Universities and the post-2015 development agenda: an analytical framework. *Higher Education*, v. 72, p. 505–523, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-016-0035-7>. Acesso em: 12 maio 2025.
- OECD. *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>. Acesso em: 11 jul. 2025.
- REVISTA ENSINO SUPERIOR. Diversidade ainda é desafio nas universidades. *Revista Ensino Superior*, 3 abr. 2018. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/2018/04/03/diversidade/>. Acesso em: 9 jul. 2025.
- ROCHADEL, Olivia. *O discurso da crise de aprendizagem na década de 2010: o que dizem as organizações multilaterais*. 2021. 185 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2021.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologias do Sul: um novo paradigma*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- SILVA, Simone; LEHER, Roberto. Austeridade comprometendo o futuro da universidade pública e sua função social. *Temporalis*, Brasília, DF, v. 24, n. 47, p. 15–34, jan./jun. 2024.
- UNESCO. *Liderança na educação: liderar para a aprendizagem. Relatório Global de Monitoramento da Educação (GEM) 2024/2025*. Paris: UNESCO, 2024. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391755\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391755_por). Acesso em: 11 jul. 2025.

