



QUALIDADE NA EDUCAÇÃO OU UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: UM OLHAR CONTEMPORÂNEO SOBRE AS TENTATIVAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL.

JOSÉ CARLOS CARVALHO MOURÃO (UFF)

jccmourao@bol.com.br

Luiz Peres Zotes (UFF)

lpzotes@oi.com.br

Resumo

No Brasil, a introdução de programas e projetos voltados à qualidade e produtividade é atribuída ao lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), Collor (1990). A implantação do PBQP promoveu uma mobilização inédita das empresas brasileiras que procuraram se adequar às normas da ISO, de maneira a obter a certificação da qualidade de bens e serviços, condição essencial para participar do mercado internacional. No campo da educação superior, a avaliação tem destaque durante o governo de FHC quando passa a possuir um importante papel nas políticas de educação superior. Na mudança de governo ocorrida em 2003, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES, 2004), introduzindo uma nova sistemática que se diferenciava do governo anterior apenas em certos detalhes e critérios utilizados para avaliar a

qualidade do ensino ministrado. O objetivo desse trabalho é resgatar as tentativas governamentais para avaliar a qualidade do ensino superior brasileiro. O referencial teórico encontra-se estruturado em função de 3 indicadores: avaliação, qualidade e avaliação da qualidade no ensino superior. O método aplicado foi análise documental e bibliográfica. Concluímos que com a descontinuidade administrativa, tão comum na administração pública brasileira, não possuímos instrumentos que permitam avaliar a qualidade no ensino superior brasileiro.

Abstract

In Brazil, the introduction of programs and projects turned to the quality and productivity is attributed to the launch of Brazilian Program of Quality and Productivity, Collor (1990). The introduction of this Program promoted an unpublished mobilization of the Brazilian enterprises that were tried to adapt to the standards of the International Organization for Standardization (ISO), a way to obtain the certification of the quality of goods and services, essential condition to participate of the international market. In the field of the Superior Education, the evaluation has distinction during the government of FHC when it starts to have an important role in the politics of Superior Education. In the change of government occurred in 2003, it was created the National System of Evaluation of the Superior Education, introducing a systematic piece of news that was differentiated of the previous government only in certain details and criteria used to value the quality of the administered teaching. The objective of this work is to rescue the government attempts to value the quality of the Superior Brazilian Education. The Theoretical Referential System is structured in function of 3 indicators: evaluation, quality and evaluation of the quality in the Superior Education. The applied method was documentary and bibliographical analysis. We

conclude that with the administrative discontinuity, so common in the public Brazilian administration, we had not instruments that allow to value the quality at the superior Brazilian Education.

Palavras-chaves: Avaliação, Qualidade e Ensino Superior.

1. O CONCEITO DE QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

O tema qualidade em produtos e serviços praticamente pontificou no período compreendido entre meados dos anos 80 e o fim do século XX, com a tradução e disseminação, no Brasil, dos principais textos de W. Edwards Deming, J.M. Juran, Philip Crosby e outros. A criação do Prêmio Nacional da Qualidade e a obrigatoriedade das empresas se adaptarem às exigências das normas da *International Organization for Standardization* (ISO) provocaram uma intensa busca de conhecimentos relativa ao que ficou conhecida como “gestão da qualidade”.

Na área acadêmica, as ações do Prof. Vicente Falconi e sua equipe, na Universidade Federal de Minas Gerais, podem ser apontadas como as principais responsáveis por disseminar os princípios do sistema de gestão da qualidade. No estado do Rio de Janeiro, os programas de pós-graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE; COPPEAD), da Universidade Federal Fluminense, em Niterói (mestrados em Administração e de Engenharia da Produção, pós-graduações do LATEC, do Centro Tecnológico), constituíram-se em fontes expressivas para a divulgação, disseminação e consolidação dessa nova área das ciências gerenciais.

Na área da produção de bens e serviços, ter qualidade significa apresentar as características essenciais determinadas ou desejadas pelo mercado consumidor. Quando se adquire um produto ou um serviço que nos é prestado há, instintivamente, a busca pela qualidade, ainda que não tenhamos uma consciência clara de sua representatividade ou de seu valor.

A evolução do conceito de qualidade e sua verificação reportam-se a períodos anteriores à revolução industrial, “quando os artesãos e mestres de ofícios mais procurados eram aqueles que produziam ou vendiam produtos **sem defeitos**”. A história é bastante conhecida e está presente na maioria dos textos que, ao final do século XX, predominavam nas estantes das livrarias que comercializavam literatura técnica. Durante a revolução industrial (a partir de meados do século XVIII e principalmente durante o século XIX) surgiu o método da **inspeção**, reconhecido como o primeiro processo sistematizado de avaliação da qualidade. No início do século XX, os métodos de **inspeção do trabalho** utilizados por Frederick Taylor, o pai da chamada “administração científica”, nos quais ele buscava “*the best way*” para realizar as tarefas, são considerados etapas históricas para avaliar a qualidade de um produto ou serviço.

Coube a Western Electric, por intermédio de Georges D. Edwards, um administrador, e Walter W. Shewhart, matemático e estatístico, a primazia da implantação de um setor voltado ao “controle da qualidade”, com a utilização de métodos revolucionários para a época (década de 30), onde havia a inspeção “desde a entrada da matéria prima à saída do produto pronto e acabado”. Esses pioneiros antecederam ao que, posteriormente, Joseph Juran chamaria de “qualidade desde o projeto”.

W. Edward Deming e Joseph M. Juran foram também integrantes do grupo da Western Electric, onde trabalharam durante a segunda guerra mundial. Nessa época, Juran sistematizou de forma definitiva o controle estatístico da qualidade, utilizando técnicas de amostragem. Após o término da 2ª Guerra Mundial, esses dois especialistas assessoraram, em períodos diferentes, industriais japoneses na implantação de métodos de controle da qualidade e inovações gerenciais. À eles, em conjunto com destacados técnicos japoneses, é atribuída a expansão da economia japonesa em termos de produção e produtividade após a segunda guerra mundial.

No Brasil, a introdução de programas e projetos voltados à qualidade e produtividade é atribuída ao lançamento, pelo Governo de Fernando Collor, em 1990, do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), que tinha como finalidade “estimular a adoção de técnicas de administração empresarial que permitissem aumentar a produtividade das empresas, tornando seus preços mais competitivos e melhorando a qualidade de seus bens”. A implementação do PBQP promoveu uma mobilização inédita das empresas brasileiras que procuraram se adequar às normas da ISO, de maneira a obter a certificação da qualidade de

seus bens e serviços, condição essencial para participar do mercado internacional. Grande número de programas de treinamento *in company* foram empreendidos por todas as empresas, quer contratando equipes de consultores, quer enviando seus funcionários para freqüentarem cursos organizados por instituições de ensino universitário que geraram uma nova disciplina ou área vinculada à administração da produção chamada de “Gestão de Qualidade”.

Os anos 90 do século passado foram permeados por intensa movimentação nesse campo, gerando, inclusive, uma produção editorial inédita, sejam escritos por autores brasileiros ou traduzidos. Nessa época, o tema qualidade exibiu um vigor extraordinário inédito, jamais ultrapassado por qualquer outra novidade no campo da gestão. Nas palavras de Oliveira (1992) e sua equipe da OBI, “os adeptos dos programas de Qualidade Total nas empresas, quase sempre são fervorosos defensores desse conceito, mostrando-se mais entusiasmados do que os defensores de outras abordagens ocorridas no passado” (OLIVEIRA, 1992).

Os autores anteriormente mencionados lançam a questão: “O que é qualidade, afinal? Que conceito existe por trás dessa palavra mágica?”. Muitas poderiam ser as respostas, mas se reportaram a cinco, a seguir relacionadas:

- “Qualidade significa fazer o que havíamos dito que iríamos fazer”;
- “Qualidade é aquilo que o consumidor quer”;
- “Qualidade é a adequabilidade ao uso”;
- “Qualidade ocorre quando um produto ou serviço desempenha suas funções sem efeitos colaterais daninhos. Maior qualidade significa desempenhar a mesma função com menor perda para o cliente”;
- “Qualidade não é algo que o fornecedor coloca num produto ou serviço, mas algo que o cliente obtém e pelo qual paga. O cliente paga apenas por aquilo que lhe é útil e lhe traz valor. Nada mais constitui qualidade”.

Refletindo sobre essas definições, Oliveira e seus colaboradores concluem que três aspectos de importância presentes nessas sentenças propiciam uma definição satisfatória mínima de **qualidade**.

- a. a capacidade que um produto ou serviço possa ter de cumprir a função para o qual foi projetado;
- b. a utilidade que o cliente ou o consumidor possa ver nesse produto ou serviço;
- c. o reconhecimento do cliente (e não da empresa produtora) como o legítimo agente

avaliador dessa qualidade.

Entender ou definir o que seja qualidade no ensino superior ou ensino superior de qualidade constitui tarefa altamente complexa, levando-se em consideração que existe um grande número de pontos de vista e uma série de fatores a considerar. O cenário mais comum apontado por especialistas e analistas de ocasião aponta como responsáveis a inadequação dos currículos e da forma de atuação interna das instituições. Esses fatores, aliados a profissionais (docentes) desmotivados pelos baixos salários e alunos despreparados, originários de um ensino médio claudicante, em busca somente de um diploma que os habilite a vida profissional, resultam em um painel de pouco brilho e propício a receber críticas de procedências diversas.

Como era de se esperar, a síndrome da qualidade evidenciada ao final do século XX também chegou à educação em todos os níveis, apesar dessa qualidade, na maioria das vezes, estar relacionada com o “ensino”, algo mais concreto, capaz de ser medido e até quantificado. Na realidade, quando se fala na qualidade da educação, seguramente estão se referindo à qualidade do ensino, que começa e termina na própria escola. Educação é algo muito maior, que transcende às instalações, ao corpo docente e a orientação didático-pedagógica localizada. Entretanto, continuaremos chamando de “educação” a esse processo formativo que se passa em uma “escola” ou “faculdade”.

No apogeu da discussão da qualidade de produtos e serviços, foram publicados alguns títulos com a pretensão de aplicar à educação os mesmos princípios estabelecidos pelos principais autores internacionais, em especial Deming. Destacam-se nessa abordagem, dentre outros, Ramos (1992), Mezomo (1999), Demo (2002) e Tubino (1997).

Ramos (1992), em sua introdução, procura chamar a atenção para um conjunto de preceitos que tem como finalidade preparar o leitor para suas idéias e propostas. O termo “escola” é generalizado, estando referido a qualquer organização de educação básica (pré-escolar, fundamental, média) ou instituição superior de educação tecnológica e superior (Escolas Técnicas, Agrotécnicas, Centros, Faculdades Escolas, Cursos, Departamentos de Universidades), cuja missão maior é educar. Em seguida, estabelece um ideário, criando imagens de uma escola ideal, a que ela chama de “Escola de Qualidade Total”, a qual só seria possível caso houvesse vontade e empenho coletivos. Em seguida, estabelece uma série de requisitos para que “a Escola de Qualidade Total” aconteça. Essa Escola ideal só se viabilizará caso, num estabelecimento de ensino, sejam observadas as seguintes

condicionantes:

- o seu corpo social venha a delinear, em conjunto, uma visão compartilhada de Excelência em Educação;
- Seja firmado um pacto para a qualidade no qual cada parceiro – alunos, professores, dirigentes, técnicos, servidores, pais e sociedade – tenha um papel definido a representar;
- Cada elemento da comunidade escolar assuma um compromisso individual e, de modo solidário, trabalhar responsável e positivamente para a causa educacional comum.

Utilizando os 14 pontos do Método Deming, Ramos relaciona o que chama de “balizamentos para uma escola de qualidade”, no qual esses princípios passam a ser praticados no ambiente escolar. A adequação desses princípios ao ambiente escolar pode ser considerada como factível em uma instituição particular, qualquer que seja o nível da escola. No entanto, quando consideramos um estabelecimento vinculado ao setor público, as evidências são de que não há a menor possibilidade de que tais situações possam ocorrer. A autora, já prevendo as críticas que receberia por propor princípios voltados a empreendimentos de produção de bens e serviços, cita uma frase do próprio Deming: “Os 14 princípios aplicam-se indistintamente a organizações pequenas e grandes, tanto na indústria de serviços quanto na de transformação. Aplicam-se igualmente a qualquer divisão de uma empresa”.

Apesar de afirmar que a Escola de Qualidade e os preceitos atinentes podem ser aplicados em qualquer tipo de estabelecimento (fundamental, médio e superior), todo o conteúdo apresentado pela autora, assim como o texto sobre a obra do Professor William Glessner, anexo ao livro, têm, de forma incontestável, a escola fundamental como referência.

O texto de Mezomo (1997) é um conjunto de artigos voltados para a educação, apesar de inúmeras páginas estarem dedicadas a divulgar princípios e critérios relacionados com a qualidade total. O autor começa dando informações sobre qualidade total, mostra como a mesma pode transformar o sistema educacional e indica os passos que devem ser dados para manter ativo o processo de qualidade total na escola. Ele é enfático ao assinalar que o “aluno é o principal cliente e é para ele que a obra foi pensada, e só uma escola onde administradores, professores e alunos interagem em busca da eficiência, tem condições de formar cidadãos voltados à melhoria da qualidade de vida”.

No capítulo sobre a especificidade da escola, Mezomo (1997) assinala que a Escola não é um simples negócio, ou seja, ela possui características que a diferenciam de qualquer atividade, seja ela industrial, comercial e também de outros serviços. Entre suas características são acentuadas algumas que merecem total concordância, pois é o reflexo do que ocorre na realidade.

O autor reconhece que “a escola não tem total controle do acesso de seus alunos, como também não consegue dominar plenamente o processo de ensino-aprendizagem que é afetado por muitos fatores, dentre eles a participação maior ou menor do próprio educando”. A qualidade do “produto final”, como é chamado o recém-formado, também é afetada por fatores pessoais e ambientais que ele não consegue controlar. Em conclusão, a escola visa um “produto” totalmente diferenciado, que é desenvolver a habilidade do estudante para pensar e raciocinar, a habilidade para ler, falar e escrever, e a habilidade para resolver problemas.

Na proposta de Mezomo enquadram-se as associações de pais e alunos. Demo (2002) reconhece que “está na moda a qualidade total, tomada como imperativo da organização empresarial moderna e traduzida para outras atividades, inclusive a educação”. Ele concorda, desde que não fique circunscrito às providências organizativas convencionais e técnicas de aliciamento de funcionários, clientes e respectivos treinamentos. Na acepção mais básica, *qualidade total* denota o compromisso com a qualificação dos recursos humanos envolvidos, tendo em vista que qualidade provém deles. O objetivo primeiro será o aprimoramento formal e político de seus participantes. É taxativo ao afirmar que a qualidade total, independente do local onde tenta-se implantá-la, é um processo de construção e participação coletiva.

Para o autor, Educação tem sido o termo-resumo para designar qualidade, por uma série de razões, dentre as quais a que sinaliza a construção do conhecimento e a preocupação em torno da humanização da realidade e da vida. Entretanto, ele critica o uso da expressão **educação de qualidade**, a qual considera como pleonástico, pois os dois termos se implicam de maneira intrínseca.

A aplicação do conceito de qualidade total à escola supõe necessariamente o entendimento de que é um processo de participação coletiva que exige um conjunto de professores bem formados, adequados politicamente à missão que têm a cumprir, mas ressalta, também, **bem remunerados**. Esses participantes principais do processo devem ser o produto final de um processo de treinamento ou adequação ao novo sistema. A qualidade total não deve se resumir às técnicas e táticas de planejamento, organização, controle e direção.

Deve ser considerada, também, como questão de competência técnica e participação política.

Crítica com veemência àqueles que pretendem estabelecer um confronto dicotômico entre **qualidade** e **quantidade**, “pela razão simples de que ambos fazem parte da realidade da vida”. Diz o autor, metaforicamente, “se a **quantidade** aponta para o horizonte da *extensão*, a **qualidade** aponta para a dimensão da intensidade, tendo a ver com participação, criação, engajamento e perfeição. Não se satisfaz com o maior, pois quer o melhor. Precisa do ter, mas realiza-se no ser. Carece de forma como instrumentação, mas eclode em conteúdos, que são o fim”.

Gomes Tubino (1997) assinala que o debate da Qualidade, depois da chegada ao Brasil das concepções de Edward Deming, não poderia deixar de chegar à Universidade. Reconhece a importância do debate mas critica a transferência simplista dos princípios e padrões dos teóricos da Qualidade Total para a educação. No entender de Tubino (1997), tal transferência é totalmente equivocada, na medida em que não são considerados os preceitos de Educação ou as finalidades da Universidade como ponto de partida para o aprofundamento das discussões. Defende uma posição em que o sentido não deve ser da Qualidade para a Educação ou Universidade mas, ao contrário, da Educação para a Qualidade.

A partir do que chama de “as origens da crise da universidade brasileira”, o autor discorre sobre questões variadas como a interdisciplinaridade, a autonomia universitária e a complexidade da gestão universitária, para concluir que “ao se tratar da construção do futuro como nova referência para a gestão universitária, conclui-se que a **qualidade** será a grande base nessa trajetória”. Ao final, apresenta um modelo, a que chama de Modelo Gama Filho, desenvolvido por uma equipe dessa instituição em 1992.

O presente artigo tem como objetivo resgatar as tentativas governamentais para avaliar a qualidade do ensino superior brasileiro. Sem a pretensão de estender um olhar crítico que possa exaurir a abordagem desse assunto, que a cada mudança de governo retorna sempre com uma nova embalagem e propostas metodológicas “originais”, procura relevar as ações que não conseguem completar o seu périplo, quer por mudança de política em consequência da ascensão de novos decisores, ou mesmo por um esgotamento natural por não trazer respostas concretas para os problemas do ensino superior brasileiro. O autor, ao lado da discussão da aplicação dos conceitos de “qualidade de produtos e serviço” no âmbito da educação superior, vulgariza as grandes linhas das ações planejadas para o âmbito da educação superior brasileira no atual quadriênio governamental.

2. A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: uma síntese histórica

Ao final do século XX, a avaliação ressurgiu como um dos temas mais debatidos entre os educadores e formuladores de políticas educacionais. A maior parte da literatura existente sobre avaliação na educação brasileira encontra-se voltada para o ensino fundamental, sendo raríssimas as incursões dos especialistas no que se refere ao ensino superior. Mesmo as propostas, quer dos teóricos ou as institucionais, se limitavam às chamadas avaliações formativas relativas ao processo de ensino-aprendizagem, tendo como foco o aluno. Não se cogitava da avaliação institucional, que cobriria principalmente a instituição.

Pode-se afirmar, com certeza, que somente após a promulgação do Decreto 2026, de 10 de outubro de 1996, a avaliação passou a considerar o desempenho da instituição como um todo, incluindo a organização didático-pedagógica, a infra-estrutura educacional, a titulação do corpo docente, além de uma abordagem da qualidade dos cursos sobre a ótica de alunos e corpo docente.

A avaliação do processo educativo (ensino-aprendizagem), segundo Hoffman (1993), deve ser considerada em função de duas grandes linhas ou tendências da pedagogia contemporânea: a **liberal** e a **progressista**. Qualquer que seja a linha adotada, a avaliação deverá ter sempre como foco o aluno, tendo como objetivos:

- proporcionar informações fundamentais para o processo de tomada de decisões (administração escolar; planejamento curricular);
- contribuir para melhorar o processo de ensino-aprendizagem (planejamento de ensino; atividades em sala de aula).

Os anos 80 do século passado foram marcados por amplas reformas no ensino, com ênfase no ensino superior, reformas estas determinadas pela crescente industrialização, desenvolvimento tecnológico e exigências de um mercado que demandava recursos humanos devidamente capacitados e com condições de flexibilizar o seu conhecimento. Nesse quadro de grandes mudanças, o acompanhamento e a avaliação dos processos formativos tornaram-se necessários no sentido de garantir a aplicação e distribuição adequada dos recursos públicos.

O final do século XX assistiu a uma série de mudanças no ensino superior, tanto pelo lado das instituições públicas responsáveis pela formulação, acompanhamento e avaliação das políticas atinentes, como pelo surgimento de novos cursos e habilitações, diversificação de

provedores, diga-se expansão do ensino superior privado, novas áreas de interesses, e modalidades de habilitação profissional. Nesse sentido, um grande número de novidades e o crescimento exponencial do conhecimento passaram a exigir medidas por parte do Poder Público visando acompanhar e avaliar o processo em curso.

A informação dos resultados obtidos pelas instituições educacionais adquiriu grande importância e estes continuaram sendo crescentemente exigidos, aperfeiçoados e detalhados. As avaliações somativas e também mediadoras, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização, e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas participativas voltadas aos processos, às diversidades e complexidades das instituições (Hoffman, 1995).

A avaliação, qualquer que seja ela, mas principalmente a de desempenho dos participantes do processo, constitui um dos pontos mais emblemáticos da administração de pessoas por envolver além de competências e habilidades, variáveis comportamentais de difícil mensuração (Barbosa, 1999). A autora chama a atenção para o fato de que o desempenho é também consequência de idiosincrasias de cada indivíduo, isto é, o resultado de mecanismos intrínsecos ao ser humano de natureza psicológica.

Para a autora e também para o público em geral, há uma grande resistência cultural à avaliação de desempenho enquanto conceito, principalmente quando se trata de estabelecer hierarquias dentro de grupos, como acontece com docentes de instituições de nível superior já consolidadas. No entanto, quando a avaliação não tem sentido discriminatório, ou seja, voltada a premiar e privilegiar pessoas, tem boas possibilidades de ser aceita e praticada, na medida que busca a melhoria na gestão acadêmica com reflexos para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

Neste sentido, as informações resultantes dos relatórios do Exame Nacional de Cursos (ENC – questionários respondidos pelos alunos durante o Provão), e mais recentemente pelo ENADE (Exame Nacional de Avaliação dos Estudantes) constituíram-se em instrumento para uma avaliação que atenda àqueles objetivos.

Segundo relatório do MEC (2003), no sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, faz com que seja indispensável para o Estado receber informações bem como a prestação de contas relativas à qualidade e amplitude dos serviços prestados pelas instituições de ensino

superior (IES) à sociedade em ensino, pesquisa e extensão.

Este mesmo documento nos informa que a mais antiga experiência brasileira de avaliação da educação superior é a da Coordenação de Avaliação do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), relacionada à pós-graduação, implantada em 1976, e que permanece até o momento, mas com evidentes diferenças em relação a sua versão original.

A partir dos anos 80, começaram a surgir propostas diversas, principalmente expressas em artigos acadêmicos, que clamavam pela promoção de uma ampla avaliação do ensino superior brasileiro. Os textos revelavam preocupação com a qualidade dos cursos, tendo em vista a grande expansão da graduação e o surgimento de novas áreas do conhecimento em função do desenvolvimento tecnológico.

Em 1983, surgiu o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), no qual a idéia básica era promover uma avaliação da aplicação dos recursos que haviam sido liberados para as IES, a partir da promulgação da Lei 5540/1968. Amplo material de pesquisa foi preenchido pelos estudantes, professores e dirigentes para apreender o impacto de tal lei, quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à relação entre atividades de ensino, pesquisa e extensão, características do corpo docente e dos funcionários administrativos e também a vinculação com a comunidade. Segundo relatórios do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), em texto sobre um histórico das tentativas de avaliação do ensino superior no Brasil, “a avaliação tratou basicamente de dois temas: gestão e produção, e disseminação de conhecimentos, utilizando-se de levantamentos e de questionários preenchidos por docentes, alunos, dirigentes e funcionários.

Nas últimas décadas, várias ações e propostas para avaliação da educação superior foram apresentadas. Dentre essas propostas, merecem destaque as provenientes das chamadas Comissões de Alto Nível, com relevo para o Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior (GERES), a Comissão para a Reformulação da Educação Superior (CNRES) e, principalmente, a Lei 9131, de 1985, que instituiu a avaliação periódica das Instituições de Educação Superior (IES), que dava realce às chamadas dimensões individuais, como as do alunado, docentes, cursos e instituições.

Pela Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995, foi criado o novo Conselho Nacional de Educação, que teria como atribuições “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”. Para cumprir essas atribuições, a Lei 9131/95 determinou que o MEC deveria contar com a colaboração do

Conselho Nacional, composto pela câmara de Educação Básica (CEB) e pela Câmara de Educação Superior.

A Lei 9131/95, dentre suas disposições, previu a criação de um “conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, com destaque para a realização anual do Exame Nacional dos Cursos (ENC), com base em conteúdos mínimos estabelecidos e previamente divulgados”. Esses exames, que deveriam ser realizados anualmente, ao entrarem em execução provocaram posições contrárias e discussões em diferentes níveis do Poder Público. Esses exames estariam destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, e cujos resultados deveriam ser amplamente divulgados.

Na última década do século XX, surgiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que trouxe como novidade a adesão voluntária das universidades e concebia a auto-avaliação como etapa inicial de um processo que seria completado com a avaliação externa. Segundo alguns analistas, apesar de vida efêmera, e a adesão das universidades públicas, acabou por se constituir em uma avaliação interna sem qualquer repercussão.

- A partir da posse do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), o MEC iniciou um amplo movimento visando a avaliação integral da educação superior brasileira. A promulgação das Leis 9131/95 e 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) foi determinante para que uma série de providências fossem tomadas no sentido de dar organicidade à avaliação do ensino superior brasileiro.

Esse mesmo Decreto determinou que a análise das condições de oferta dos cursos superiores seja efetuada nos locais de seu funcionamento por comissões de especialistas devidamente designados, devendo considerar os seguintes aspectos:

- A. Organização didático-pedagógica;
- B. Corpo docente, considerando principalmente a titulação, experiência profissional, estrutura da carreira, a jornada e condições de trabalho;
- C. Adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes, e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso;
- D. Bibliotecas com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de

informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) sofreu ampla modificação em sua estrutura e funcionamento, de maneira a poder coordenar essa grande missão, sempre planejada mas nunca efetivamente executada em sua plenitude, relacionada com a administração da educação superior brasileira, por intermédio de um programa permanente que se pretendia ter vida longa.

Esse Sistema perdurou por seis anos, sofrendo profundas modificações a partir da mudança de Governo em 2003. No Governo de Luis Inácio “Lula” da Silva, a avaliação continuou a ser efetuada, mas os instrumentos utilizados mudaram integralmente. Pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), “com o objetivo de assegurar o processo nacional da avaliação das instituições de educação superior dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII, e IX, da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996”.

Os resultados da avaliação constituem o referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior para o credenciamento, renovação de credenciamento das instituições, e da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

O mecanismo utilizado pelo MEC / INEP mantém, em suas linhas gerais, o sistema adotado pela administração anterior, mas incluindo inovações como a auto-avaliação das instituições como ponto de partida para o processo de avaliação.

Em relação à avaliação de desempenho dos estudantes, o PROVÃO, após ser criticado “por possibilitar somente a criação de um *ranking* classificatório das instituições, e o *marketing das melhores avaliadas*”, foi substituído pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), de complexidade executiva maior, tendo em vista que procura comparar o desempenho do estudante em dois momentos, isto é, ao ingressar e ao terminar o curso. Com presença obrigatória e determinante para que o aluno receba diploma, o ENADE deverá ser realizado anualmente para um determinado número de cursos e também de estudantes, que serão sorteados para constituírem uma amostra que, se pretende, seja representativa de cada curso. Seus resultados serão fornecidos globalmente sem a identificação dos alunos melhores classificados.

Deve ser ressaltado que os resultados das primeiras versões do ENADE não tiveram qualquer

repercussão na mídia, apesar de tentativas de “ranquear” as instituições por parte da imprensa. Somente o exame realizado ao final de 2006, com seus resultados divulgados em maio de 2007, tiveram ampla divulgação com a indicação das instituições que tiveram melhor desempenho e alunos que obtiveram as melhores colocações. É surpreendente que o boicote de determinados cursos de instituições públicas federais, principalmente na cidade do Rio de Janeiro, continuou na mesma intensidade observada durante a vigência do PROVÃO.

3. A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR

A avaliação da qualidade da educação brasileira sempre se constituiu em preocupação permanente de vários governos sem que as intenções se materializassem em ações concretas. De uma maneira geral, podem ser creditadas à descontinuidade administrativa os sucessivos fracassos dos planos, programas e diplomas legais baixados a partir da redemocratização do país. Somente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), podem ser apontados planos e programas materializados em atividades executivas, voltadas a uma ação planejada, tendo como fator responsável a reorganização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Este órgão de atuação passiva e acadêmica, em épocas pretéritas, passou a exercer funções que o colocaram em evidência no Ministério da Educação e, em especial no Governo de FHC.

A avaliação da qualidade da educação superior tem fundamento legal no inciso IX, do artigo 9º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/1996, que arrola como atribuições da União “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do Sistema Federal do Ensino Superior”, e no artigo 1º, da Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O documento orientador do SINAES informa que os critérios para avaliação externa têm como referência os padrões de qualidade da educação superior, as normas legais vigentes e as diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

As tentativas para a implementação de um sistema permanente para planejar, implantar, acompanhar e avaliar a qualidade da educação superior brasileira, podem ser analisadas historicamente segundo dois momentos. O primeiro encontra-se relacionado com o Governo de Fernando Henrique Cardoso, no período 1996/2002, marcado pela reorganização

do Ministério da Educação (MEC), e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), complementado pela criação de um sistema de avaliação da educação brasileira. O segundo momento refere-se ao governo de Luis Inácio “Lula” da Silva, com ênfase principalmente no ensino superior.

O Ministério da Educação (MEC), em meados dos anos 90, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, lançou o documento “Bases para um Ensino de Qualidade: avaliação, transparência e participação nas questões educacionais”, cujas ações seriam implementadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), completamente modificado em relação às funções que vinha exercendo anteriormente, transformado que foi em autarquia federal, incorporando uma tradição de mais de 60 anos de estudos e pesquisas na área educacional.

No campo da Educação Superior, todos esses instrumentos foram implementados de forma intensiva durante o governo de FHC, com destaque para a avaliação *in loco* das instituições de ensino superior (IES). Essas verificações ocorreram em função de diferentes situações dessas IES, tanto para obter a necessária autorização de abertura de cursos, como para reconhecimento, renovação do credenciamento, ou avaliações de rotina que ocorreriam de cinco em cinco anos.

Essas avaliações foram conduzidas por uma Comissão de Especialistas que seguem um manual para a chamada *avaliação externa de instituições de educação superior*. Um conjunto expressivo de informações foi produzido pelas diversas Comissões que praticamente percorreram todo o território brasileiro, sendo as exceções, as instituições públicas estaduais vinculadas aos respectivos Conselhos Estaduais, com destaque para as instituições superiores de São Paulo.

Apesar da mudança de Governo ocorrida em 2003, as diretrizes orientadoras da administração anterior ainda foram mantidas no primeiro ano do mandato. Entretanto, a promulgação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, ao criar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), introduziu uma nova sistemática que se diferenciava da anterior apenas em certos detalhes e critérios utilizados para avaliar a qualidade do ensino ministrado.

De maneira enfática, o documento básico do SINAES assinala que sua criação constitui um marco na história da avaliação da educação superior brasileira. Tem como finalidade “a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão de sua

oferta, o aumento permanente de sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade da afirmação da autonomia e da identidade institucional”.

A exigência de imprimir qualidade nas ações acadêmicas tornou-se uma preocupação essencial na formação em nível superior, que tem o compromisso de responder às necessidades e expectativas da sociedade. Para que isso ocorresse com o mínimo de incerteza, o SINAES estabeleceu uma sistemática de avaliação institucional construída com base em dois referenciais ou *referentes*: ***referentes universais e referentes particulares***.

Os referentes universais de qualidade para a educação superior dizem respeito aos aspectos que constituem sua natureza e condição, isto é, a adequação à pertinência dos processos de formação, ao rigor acadêmico, à consideração da condição social e cultural da produção acadêmica, à construção da cidadania e ao exercício da democracia. Os referentes particulares de qualidade são vinculados à missão e aos propósitos institucionais firmados na missão e no Projeto Pedagógico Institucional. Nesse sentido, devem ser consideradas as diversidades do contexto em que atuam as instituições, com atenção para as especificidades de cada IES.

A exigência da qualidade comporta múltiplos aspectos que estão referidos à qualidade das ações acadêmico-administrativas, que dizem respeito à atuação do pessoal docente, discente e técnico-administrativo, além da realização de programas institucionais, a eficiência da infra-estrutura física e a logística do ambiente universitário.

4. CONCLUSÃO

Não há, ainda, elementos que permitam uma análise da efetividade desses novos instrumentos que permitam **avaliar** para avaliação do ensino superior, tendo em vista que somente no longo prazo, mantido o mesmo sistema e respectivos instrumentos com os necessários ajustes, será possível estabelecer padrões de comparação. Entretanto, a descontinuidade administrativa, tão comum na administração pública brasileira, poderá se constituir em fator negativo que impossibilitará uma avaliação de resultados consistente. Na pior das hipóteses, o sistema educacional brasileiro terá herdado um conjunto de dados

estatísticos que possibilitará uma série de análises por parte de pesquisadores, mestre e doutores em fase de titulação.

5. REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia. *Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1999.

DENTON, D. Keith. *Qualidade em serviços: o atendimento ao cliente como fator de vantagem competitiva*, São Paulo: Makron books, 1990.

HAIR JR., Joseph F et al. *Fundamentos e métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOFFMAN, Jussara. *Avaliação mediadora: uma prática em construção, da pré-escola à universidade*. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 1993.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (Brasil). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma avaliação de instituições de ensino superior*. Brasília: MEC, 2004.

_____. *Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior: Avaliação externa de Instituições de Educação Superior: Diretrizes e Instrumentos* Brasília, 2005.

MEZOMO, João Catarin. *Educação e qualidade total: a escola volta às aulas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Marco A. (coord.). *Mitos e realidades da qualidade no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1994.

RAMOS, Cosete. *Excelência na educação: a escola de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

TUBINO, Manoel José Gomes. *Universidade, Qualidade e Avaliação*. Rio de Janeiro: Qualitymark / Dunya, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 4^aed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanelli. *Parceria na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.