

# As políticas de avaliação e a qualidade do ensino superior brasileiro na ótica dos gestores de cursos de graduação

Policies of evaluation and the quality of Brazilian undergraduate education in the perspective of managers of undergraduate courses

José Euzébio de Oliveira Souza Aragão  
UNESP – Campos de Rio Claro/SP

**Resumo:** O presente artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as repercussões das políticas de avaliação do ensino superior sobre a qualidade dos cursos de graduação, sob a ótica dos gestores de cursos de Administração. Procuramos investigar se as Políticas Públicas de Avaliação implementadas, desde 1995, no Ensino Superior Brasileiro potencializaram em efetivas melhorias da qualidade dos cursos. Trabalhamos com os conceitos de qualidade em geral, qualidade na educação e avaliação institucional. Utilizamos a abordagem qualitativa, a estratégia de casos múltiplos e as técnicas de coleta de dados, entrevistas semiestruturadas e análise documental. Pesquisamos quatro gestores de cursos de Administração de instituições privadas e públicas de ensino superior do estado de São Paulo. Percebemos que embora constata-se melhorias – principalmente infraestruturais – há muito a ser feito, a começar por (re)significar o conceito de qualidade, uma vez que

**Abstract:** This article presents the results of a survey on the impact of assessment policy in undergraduate education about the quality of undergraduate courses in the perspective of managers of undergraduate courses. We try to investigate whether the Public Policy of implemented Assessment, since 1995, in the Brazilian Undergraduate Education potentialized effective improvements in the courses quality. We worked with the concepts of quality in general, quality in education and institutional assessment. We used a qualitative approach, the strategy of multiple cases and the techniques of data collection, semistructured interviews and document analysis. We searched four managers of Administration courses of private and public institutions of undergraduate education in the state of São Paulo. We realized that although we find improvements - mainly infrastructural - much remains to be done starting with (re) define the concept of

as políticas se prendem a modelos empresariais incompatíveis com uma organização educacional.

**Palavras-chave:** Avaliação do Ensino Superior. Qualidade no Ensino Superior. Política Educacional.

quality since the policies are related to business models incompatible with an educational organization.

**Keywords:** Undergraduate Education Evaluation, Quality in Undergraduate Education, Educational Policy.

## Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as repercussões das políticas de avaliação do ensino superior sobre a qualidade dos cursos de graduação, sob a ótica dos gestores de cursos de Administração. Procuramos, mais especificamente, investigar a influência das políticas públicas de avaliação na qualidade dos cursos de graduação em administração.

Pretendemos analisar as políticas públicas de avaliação de cursos de graduação implementadas durante os dois mandatos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 a 2002, até as reformulações implementadas pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (LULA), especificamente com a promulgação da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A institucionalização de processos de avaliação da educação superior, desde meados da década de 1990, tem sido alvo de debates. Há os que a consideram como um ajustamento às políticas neoliberais e um alinhamento às diretrizes dos organismos internacionais. Há os que a apoiam, alegando que nunca o ensino superior brasileiro passou por tamanhas transformações como, por exemplo, a melhoria na titulação do corpo docente, o enriquecimento das bibliotecas, o aparelhamento dos laboratórios, a atualização dos currículos, tudo isso visando ao ajustamento aos padrões de qualidade estabelecidos pelas políticas de avaliação.

O período em recorte trouxe para a educação os conceitos e os ideais da qualidade do mundo empresarial. Paralelamente às políticas de avaliação do ensino superior, houve um processo expansivo do ensino superior privado, principalmente no governo do presidente FHC. O foco na avaliação e na qualidade da educação superior veio, portanto, acompanhado de um surto de expansão quantitativo no ensino superior.

Nesse contexto, surge a preocupação com a qualidade da educação superior e do seu controle, o que começou a ocorrer por meio de avaliações de larga escala voltadas para a melhoria dos cursos de graduação. É nesse cenário que se insere nosso trabalho.

Há toda uma discussão que permeia a institucionalização das avaliações no âmbito educacional no Brasil e no mundo. Como tema atual e polêmico, suscita debates acirrados. No Brasil, os gestores de instituições privadas questionam a

forma e os instrumentos. Grande parte da intelectualidade (educadores e pesquisadores) situa a avaliação educacional dentro de um espectro mais amplo, que se relaciona à lógica neoliberal.

A escolha do curso de graduação em Administração e de seus gestores é, de um lado, decorrente da vivência do autor e, por outro, de forma mais significativa, pela representatividade do curso no rol de cursos superiores no Brasil. Do total de 22.101 cursos de graduação no Brasil, 2.836 (12,8%) são de Administração, dos quais 279 são oferecidos por universidades públicas e 2557 pelas instituições particulares. Além disso, os cursos de Administração concentram o maior número de alunos, com 768.693 matrículas, o que corresponde a 16,4% do total de matrículas.

Os cursos de Administração surgiram no Brasil em meados da década de 1950 e cumpriram a missão de formar quadros para a gestão pública e privada em um país que começava a se industrializar e se modernizar. Os primeiros cursos formavam o intelectual necessário para a modernização, que se processava no país, um intelectual com sólida formação humanística e com instrumental adequado para dirigir as organizações públicas ou privadas.

Segundo Bertero (2006), a partir da década de 1960 e com mais intensidade na década de 1990, devido aos baixos investimentos para sua implantação, o curso de Administração tornou-se uma excelente alternativa para os “empresários da educação”, que o massificou e o popularizou.

Diante do exposto, elegemos como questões de nossa pesquisa: na visão dos gestores, as políticas de avaliação potencializaram melhorias nos cursos de Administração? O que o gestor considera qualidade no ensino superior? Como eles avaliam as políticas de avaliação?

Para responder a questão principal, diversos caminhos poderiam ser seguidos. Optou-se, entretanto, por conhecer a ótica dos gestores dos cursos de Administração, visto que os mesmos se constituem em elementos centrais na articulação entre os diversos sujeitos envolvidos no processo educacional: professores, alunos e corpo técnico-administrativo. Escolhemos a denominação de gestor para abranger as diversas nomenclaturas encontradas para os dirigentes de cursos (coordenador, chefe de departamento, diretor, etc.). O gestor do curso envolve-se nas questões pedagógicas, nas questões administrativas e de infraestrutura, tendo como eixo o projeto pedagógico do curso.

## Metodologia

Em virtude da temática e da questão de pesquisa, utilizamos a abordagem qualitativa para tal investigação. Entre os diversos modos de classificar pesquisas qualitativas, temos o estudo de caso, que foi o escolhido para este trabalho.

Para Yin (2005), pode-se utilizar o estudo de caso como estratégia de pesquisa em muitas situações, para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo.

O nosso trabalho baseia-se em estudos de casos múltiplos, abrangendo gestores de quatro (04) cursos de graduação em Administração de IES do Estado de São Paulo: uma universidade confessional, uma universidade pública, um centro universitário confessional e uma faculdade privada.

Optamos, então, por trabalhar com cada uma das categorias de IES vigentes na legislação. Atualmente, as categorias de estabelecimentos de ensino superior são classificadas em três: universidades, centros universitários e faculdades. Escolhemos instituições das três categorias, procurando abranger em nossa seleção uma universidade pública (UP), uma universidade privada confessional (UC), um centro universitário (CUC) e uma faculdade (FP).

A fim de concretizar nossa pesquisa, utilizamos as seguintes técnicas de coleta: análise documental e entrevistas semiestruturadas.

## Qualidade na educação e Políticas de Avaliação

O sentido de qualidade passou por um processo evolutivo, denotando inicialmente características e especificações de produtos até chegar à ideia de Qualidade Total (QT), que reúne em si múltiplos aspectos (internos e externos), que visam à satisfação de clientes. Qualidade Total passou a ser considerada uma filosofia de gestão, que abrange processos, tecnologia e, principalmente, o ajuste entre os aspectos internos e externos de maneira a alcançar os objetivos organizacionais.

Se a QT obteve adesão total no meio empresarial, na educação, a possibilidade de sua utilização “criou, segundo Goldbarg (1998, p. 36), quatro grupos de pessoas: os encantados, os contrários, os desinformados e os céticos”.

A ampla adesão do mundo empresarial ao modelo de QT repousa nas perspectivas que essa filosofia de gestão encerra; ela possibilita o alcance da excelência e, por conseguinte, da competitividade e, principalmente, da inovação, ou melhor dizendo, da capacidade imediata de ajustes ao seu meio ambiente.

Utilizaremos, além de outros autores, o artigo de Goldbarg (1998), “Educação e qualidade: repensando conceitos”, que consideramos fundamental para nossa análise, uma vez que discute, em primeiro plano, as ondas da qualidade, associadas ao mundo empresarial, e em um segundo momento, a qualidade total na educação, com uma abordagem profunda e com argumentações consistentes.

Começamos por apontar as dificuldades de aplicação dos sistemas de QT na área de educação, na ótica de Goldbarg (1998).

Goldbarg (1998) analisa as dificuldades de aplicação dos sistemas de QT na área de educação e considera que o sistema escolar possui uma estrutura e um relacionamento entre os subsistemas significativamente diferente do sistema industrial, destacando-se:

Os laços que podem unir mestres e alunos vão além daqueles que ligam um produtor ao seu cliente mais simpático. Um mestre não dá aula, mas influencia na formação de uma pessoa. A peculiaridade das relações professor x aluno exigirá, sem qualquer sombra de dúvida, uma adaptação no conceito de cliente. (GOLDBARG, 1998, p. 57).

Outro aspecto se refere à interdisciplinaridade, segundo o autor:

Uma escola é uma organização que possui processos extraordinariamente interdependentes, mas, mesmo assim, deve preservar a iniciativa, a criatividade e a independência intelectual de todos os seus componentes. A interdisciplinaridade é um desafio para a padronização. (GOLDBARG, 1998, p. 57).

Por último, a importância do compromisso social. Embora toda empresa tenha um compromisso com a sociedade, variando o grau e a intensidade de acordo com a atividade praticada, na educação, ocorre algo mais específico, segundo o autor:

[...] Não importando se pública ou particular, em virtude de seu papel delegado, toda escola tem um forte dever com o social, compromisso esse que engloba a obrigação com um serviço de excelência e extensivo ao maior número de pessoas. Absolutamente nenhuma escola, em nenhum nível, em nenhum lugar da Terra pode ser encarada com um simples negócio [...]. (GOLDBARG, 1998, p. 58).

Além dos aspectos citados, Goldbarg (1998, p. 54) aponta que o contexto educacional é mais sofisticado e complexo, os impactos sociais da atividade produtiva educacional são um dos mais importantes aspectos do fenômeno, os “clientes” possuem necessidades e expectativas extremamente sofisticadas e conflitantes, e, além disso, existe outro nível de envolvimento emocional em jogo: o do crescimento da alma humana e não somente de sua satisfação dimensional.

Argumentos favoráveis à QT, segundo esse autor, referem-se à eficácia da QT; ela não é uma filosofia utópica, suas ferramentas fazem sentido. Uma educação de qualidade precisa de uma gestão de qualidade, porque essa conduz a uma mentalidade e conduta adequadas a uma gestão eficiente e eficaz, a uma prática fundada em princípios éticos, ao comprometimento dos envolvidos (professores e funcionários), com os objetivos da educação (GOLDBARG, 1998).

A seguir, discutiremos o conceito de qualidade na educação e sua aplicabilidade a partir de alguns autores. Começaremos com as ideias de Frigotto (1995), que coloca a qualidade total dentro de um contexto mais amplo de uma reestruturação social, melhor dizendo, uma nova ordem mundial. Essa nova ordem mundial, ou essa nova (des)ordem mundial, como proclama Frigotto, é o resultado de um contexto da reestruturação capitalista, “dez anos após a crise do estado de Bem-Estar ou do modelo fordista de regulação social que sustentou o padrão de acumulação do capitalismo nos últimos cinquenta anos.” (FRIGOTTO, 1995).

Nesse novo padrão tecnológico no processo de organização da produção, com novos materiais e processos e novas formas de gestão do trabalho, é que surge, na opinião de Frigotto (1995), um número crescente de conceitos-ponte e de jargões em que destacamos a QT, que tende a se tornar senso comum entre os homens de negócio, sendo objeto de debates em diversos âmbitos, inclusive nas universidades.

Segundo Frigotto (1994), os conceitos, hoje mais qualitativos, de formação para a competitividade, de qualificação e formação flexível, abstrata e polivalente, de qualidade total explicitam também, em nível mais operativo, a categoria de sociedade do conhecimento. A categoria sociedade do conhecimento e seus desdobramentos é uma mudança secundária, derivada, incapaz de modificar a essência excludente da ordem social capitalista. Uma mudança da materialidade da crise e das contradições da sociedade capitalista no final do século XX.

Para Enguita (1994), a expressão qualidade transformou-se no eixo de um discurso fora do qual não é possível o diálogo, porque os interlocutores não se reconhecem como tais senão através de uma linguagem comum. Trata-se de uma palavra de ordem mobilizadora, um grito de guerra, em torno do qual se deve juntar todos os esforços.

Para esse autor, a problemática da qualidade sempre esteve presente no mundo da educação e do ensino, mas nunca havia alcançado esse grau de centralidade. Ela vem substituir a problemática da igualdade e da igualdade de oportunidades. A exemplo da industrialização, que a princípio buscava atender um novo tipo de consumo (o de massa) e em uma segunda etapa tratava de fabricar produtos mais ajustados à especificidade das necessidades dos indivíduos, o consumo da escolarização passou, segundo Enguita (1994), já passou pela primeira etapa e se encontrava na década de 1990 na segunda, fruto da ampliação da escolarização universal e de reformas, que asseguraram à totalidade da população o acesso ao ensino.

Segundo Enguita (1994), inicialmente, o conceito de qualidade foi identificado tão-somente com a dotação em recursos humanos e materiais aos sistemas escolares ou suas partes componentes, tais como proporção do produto interno bruto ou do gasto público destinado à educação, custo por aluno, número de alunos por professor, etc., acreditando-se que mais custos ou recursos por usuário correspondia a maior qualidade. Depois, o foco da atenção do conceito se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir máximo resultado com o mínimo custo, uma lógica idêntica à da produção empresarial privada. Atualmente, o conceito de qualidade se identifica com os resultados obtidos pelos estudantes, qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc. É a lógica da competição no mercado.

Para Drüg e Ortiz (1994), o ensino de má qualidade passou a ser questionado pelos próprios clientes - alunos, pais e comunidade - e, com o intuito de recuperar a qualidade perdida, vê-se um suceder de tentativas de mudanças baseadas em uma multiplicidade de métodos e técnicas, que se apresentam como insucessos, sendo a QT uma alternativa interessante para atender às expectativas e às necessidades dos clientes, persistindo a necessidade de mudança.

Para essas autoras, o primeiro passo “para ter Qualidade Total na Educação é pensar a escola como uma empresa e aplicar a ela os mesmos princípios de Qualidade que se aplica à empresa”. (DRÜG; ORTIZ, 1994, p. 49).

Nesse sentido, a satisfação dos clientes é fundamental. “Os clientes preferenciais da escola são os alunos, num segundo momento, os pais e, em última instância, a sociedade”. O aluno faz parte do dia-a-dia da escola; os pais são clientes da escola às quais delegaram a educação de seus filhos e a comunidade, a sociedade são os clientes últimos da escola. É para a sociedade que a escola prepara os seus alunos.

Buscar a Qualidade Total em educação é desenvolver o processo crítico da aprendizagem, é buscar a permanência do aluno no sistema, é evitar a reprovação e a evasão. A busca da Qualidade Total é a busca da melhoria contínua dos processos pedagógicos, técnicos e administrativos da escola, é o compromisso de todos com a educação, é a busca permanente da excelência. (DRÜG; ORTIZ, 1994, p. 50).

Atender às expectativas dos clientes “implica no conhecimento profundo do alunado, mudar sempre que as necessidades dos alunos mudarem, implica estar de acordo com o espaço e o tempo”. Para isso, enfatizam as autoras, é preciso manter um canal permanentemente aberto de comunicação com seus clientes. Qualidade é um processo lento, que exige mudanças na forma de pensar e de agir, é baseada em parcerias, em mobilização e compromissos. “A Qualidade Total é, portanto, a somatória de pequenas melhorias de cada um no cotidiano, não apenas o professor, mas de todos os que estão envolvidos direta ou indiretamente com o trabalho pedagógico”.

Por fim, Drüg e Ortiz (1994) afirmam que a “Qualidade Total é a diferença entre o sucesso e o não sucesso. E serão os alunos, os pais e a sociedade que determinarão se existe ou não qualidade em uma escola”. Essa abordagem deixa de fora os professores, um dos principais agentes no processo de ensino-aprendizagem. Drüg e Ortiz (1994) defendem a adoção da QT de maneira análoga a dos programas empresariais, um modelo de escola como negócio, como empresa.

Para Campos (2000), as concepções de qualidade defendidas para os sistemas educacionais provêm da iniciativa privada e de seus programas de qualidade total, de um lado, e pela influência de acordos e convênios firmados com agências multilaterais, como o Banco Mundial (BM). Os métodos de gerenciamento de produção nas empresas têm encorajado mudanças nos sistemas burocráticos de gestão governamental, inclusive na área de educação.

Para Dias Sobrinho (1999), as palavras “eficiência” e “qualidade” aparecem com maior recorrência no centro da questão da avaliação educacional, ora se complementando, ora representando cenários distintos e, até mesmo, conflitantes. Para uns, a universidade deve responder a desafios e a demandas de setores desenvolvidos da sociedade e das administrações governamentais, na perspectiva da eficiência. Para outros, a universidade deve estar comprometida com a sua história e autonomia, com um papel social importante na formação e no desenvolvimento da cidadania.

A educação passou a ser encarada como promotora do desenvolvimento e requisito para ingresso na competitividade internacional. O ensino superior,

em todo o mundo, inclusive nas regiões mais pobres, se expandiu de forma assustadora, embora o número de vagas ainda seja insuficiente. Essa pressão pela qualificação e competitividade mundial causou alguns efeitos: insuficiência de recursos orçamentários destinados às IES públicas, expansão do mercado de escolas privadas e heterogeneidade e diferenças das IES.

A universidade passa a ser cobrada quanto à eficiência e à qualidade das respostas às múltiplas demandas e exigências de uso racional e responsável dos recursos públicos. Nesse sentido, a avaliação demandada pelos governos é muito mais voltada à política e à administração da educação superior do que para os processos de ensino-aprendizagem e de produção científica, tecnológica, cultural, e de formação da cidadania, ressalta Dias Sobrinho (1999). Obrigadas a serem competitivas, disputando os poucos recursos disponíveis no setor produtivo, as universidades se submetem a outras normas e outras lógicas, pondo em risco sua identidade institucional. O grande inspirador dessa nova concepção de universidade, segundo Dias Sobrinho, é o Banco Mundial (BM), que reflete a perspectiva neoliberal e exerce um papel central no processo de globalização do capitalismo.

Conforme Dias Sobrinho (1999), para o Banco Mundial, a avaliação é um instrumento de mensuração, de comparação e de determinação da eficiência do sistema e que serve de base para decisões sobre distribuição orçamentária.

“É a avaliação enquanto mensuração que fornecerá as escalas de classificação das instituições, conforme sua eficiência em responder às demandas do mercado de trabalho e às necessidades da economia”, ressalta Dias Sobrinho (1999, p. 32). Uma avaliação economicista e tecnicista, cega e insensível aos valores sociais.

A avaliação da qualidade do ensino superior, nesse sentido, utilizaria as ferramentas da qualidade (como o controle estatístico), visando à mensurabilidade, à comparação, à hierarquização, ao *ranking*. Dentro dessa lógica, incentivados pelo Banco Mundial, os governos têm utilizado instrumentos – testes objetivos e padronizados – para medir os conhecimentos dos estudantes, aplicados ao final dos cursos.

Kruppa (2001), ao analisar a atuação do Banco Mundial na educação brasileira, também destaca a ampliação da interferência desse banco no Brasil dos anos 1990. Entre os anos 1950 e 1970, o Banco Mundial atuou em projetos pontuais e mais localizados, mas nos anos 1990, passou a ser “portador de uma visão decisivamente sistêmica e abrangente”, com relação às concepções e às formas de atendimento relativas a todos os níveis educacionais. Essa visão sistêmica e abrangente foi baseada na forte ênfase à padronização e na montagem de um sistema potente de avaliação e, por último, na definição das formas de financiamento, da discussão dos fundos públicos e de seu gerenciamento e execução.

Interessa-nos pontuar a questão educacional, que, segundo Kruppa (2001), e no tocante ao ensino superior, o Banco Mundial é “renitente ao afirmá-lo como devendo ser espaço de atuação, exclusiva do setor privado, propondo um sistema de fundos para bolsas de estudo, destinados aos capazes, mas com renda insuficiente”.



Para Maia Filho, Pilati e Lira (1999), o Brasil foi o primeiro país da América Latina a instituir processos de avaliação na educação superior, começando pela pós-graduação. Esse processo, segundo os autores, iniciou-se na década de 1970 e esteve relacionado à formulação de ações e de políticas para o desenvolvimento da pós-graduação. Seu foco de avaliação era a proposta didático-pedagógica e a produtividade científica e acadêmica dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

A partir de 1995, com a Lei nº 9.131, que definiu a sistemática de avaliação coordenada pelo MEC, ficou estabelecido que se realizassem “avaliações periódicas das instituições e cursos de graduação, utilizando-se procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. (MAIA FILHO; PILATI; LIRA, 1999, p. 78).

O Exame Nacional de Cursos, a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, as avaliações de Comissões de Especialistas nomeadas para o SESu para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e o Sistema Integrado de Informações Educacionais do INEP constituem o sistema de avaliação como um todo.

A política de avaliação educacional voltada para o ensino superior se desenvolveu durante os dois mandatos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002) do Presidente FHC. Essa política, que causou polêmica em toda a comunidade acadêmica, teve os holofotes voltados, principalmente, para o Exame Nacional de Cursos, que possibilitou a divulgação, pela primeira vez, de um *ranking* dos cursos de graduação no Brasil.

Em abril de 2004, pouco mais de um ano após assumir o seu primeiro mandato (2003 a 2006) de presidente do Brasil, o Governo LULA lança uma nova política de avaliação para a educação superior, o SINAES, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, regulamentada pela Portaria nº 2.051, de 09 de julho do mesmo ano. O SINAES é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O sistema avalia todos os aspectos que giram em torno destes três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos estudantes, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos. Ele possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, ENADE, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação.

O Provão foi mantido pelo Presidente LULA no seu primeiro ano de governo, introduzindo, entretanto, duas novidades. Primeiro, publicou o resultado dos cursos em ordem alfabética, em lugar de ordem crescente de classificação. Em segundo lugar, inseriu como um dos resultados a média absoluta das áreas de conhecimento, antes relativa, baseada na curva normal (VERHINE; DANTAS; SOARES, 2006).

Segundo Verhine, Dantas e Soares (2006), em contraste com o sistema anterior, a abordagem do SINAES foi pensada como verdadeiramente sistêmica e com foco na instituição. As avaliações institucionais passariam a fornecer

análises abrangentes das dimensões, das estruturas, dos objetivos, das relações, das atividades, dos compromissos e da responsabilidade social das IES e de seus cursos. Para os autores, pode-se perceber uma nítida diferença entre avaliação institucional e avaliação de cursos, e o ENADE passa a ser a terceira parte do sistema, com igual peso.

Além disso, ressaltam Verhine, Dantas e Soares (2006) que enquanto o Provão se prestava a ser um mecanismo de regulação, o ENADE seria, principalmente, um instrumento de avaliação, através do diagnóstico de competências e de habilidades adquiridas ao longo de um ciclo de três (03) anos de escolarização superior, cruzando com a visão do aluno sobre sua instituição e com seu conhecimento sobre aspectos mais gerais, não relacionados a conteúdos específicos. Dessa forma, os resultados deixaram de se prestar a *ranking*, tornando o sistema mais subjetivo, dificultando os processos de avaliação, em especial quanto ao estabelecimento de critérios e de padrões a partir dos quais decisões quanto à regulação viriam a ser tomadas.

## Políticas de Avaliação e Qualidade na ótica dos gestores

A seguir, apresentamos o perfil dos gestores entrevistados e discutiremos a percepção dos mesmos sobre Políticas de Avaliação do Ensino Superior e sobre Qualidade do Ensino Superior.

Quadro 1: Perfil dos Gestores Entrevistados (tempo em anos)

IES	Formação Básica	Última Titulação	Tempo no Ensino Superior	Tempo na IES	Tempo de Gestão Acadêmica	Tempo na Gestão do Curso
UC	Administração	Mestre	13	13	09	09
UP	Engenharia	Doutor	15	15	13	13
CUC	Ciências Contábeis/ Direito	Mestre	09	07	04	01
FP	Administração	Mestre	06	06	02	02

### Gestor da Universidade Confessional (UC)

Para tal gestor, as políticas de avaliação do MEC só vieram reforçar o desafio de excelência e de qualidade do curso. Quando saíram os manuais de avaliação de cursos de Administração, aconteceu uma mudança substancial, sobretudo na área de Administração. Aquilo que se qualificava como qualidade não tinha nada a ver com o que se pede hoje. “As discussões eram outras, não pelas cadeiras (carteiras escolares) e estrutura, banheiros limpos, mas capacidade intelectual, mas pelo posicionamento de alunos e de professores no mercado.”

*“Hoje, a cartilha do MEC não é referência para a gente. Já passamos da fase de olhar para a cartilha. Não estamos numa fase de cumprir MEC, e sim de um modelo de gestão e pedagógico que queremos. Qualidade não é um objeto de desejo e sim ação cotidiana. O MEC sinaliza parâmetros e isso é importante e indica que a boa educação se caracteriza por parâmetros tais, porém a qualidade do ensino não melhorou. O MEC é indutor de melhoria, que pode ser tangibilizada por infraestrutura, mas a disposição da universidade é que tem que ter predisposição. Uma busca das instituições. Ela vai buscar qualidade de acordo com seus propósitos. E não pela beleza do prédio, acesso à internet, bibliotecas e salas. Eu preciso estimular o aluno a usar a biblioteca, a usar a internet, estimular o professor a estimular o aluno e isso a avaliação do MEC não alcança. O aluno vai escolher as instituições por sua percepção de qualidade: alunos colocados no mercado, contato com a universidade, um outro pulsar. Tem que estar tudo bonito, mas qualificação é ação e dia-a-dia, é atitude da instituição. Os padrões do MEC servem como parâmetros?”.*

O gestor considera as dimensões avaliadas pelo MEC (organização didático-pedagógica, corpo docente, discente e técnico-administrativo, e instalações), complementares, mas as duas primeiras, organização didático-pedagógica e corpo docente, são consideradas mais importantes, pois acredita que a falta de infraestrutura adequada pode ser superada com bons projetos e profissionais que estejam entusiasmados pelo propósito.

## **Universidade Pública (UP)**

Qualidade na educação, para o gestor, se relaciona com adequação ao que se necessita. *“O ensino tem compromisso com a missão da universidade, formar o cidadão para melhorar a sociedade. Tem que entender a sociedade para entender o nível do serviço. Ter uma visão estratégica e analisar o que está sendo feito nas melhores escolas do mundo, ouvir os empresários, as organizações não-governamentais, a gestão pública e tentar tirar uma filosofia, uma missão. E estar atento a essa missão”.*

Como medir a qualidade?, pergunta-se o gestor. E responde: *“Pela empregabilidade, aprovação em programas de trainee. Mas isso não resume o sucesso ou o fracasso. Seria interessante verificar o impacto dos egressos na sociedade, mas isso é muito difícil. O que essas pessoas têm feito nas empresas? Egressos ocupando cargos em organizações que cresceram. Mas isso não é sistemático. O egresso triplicou o faturamento de uma empresa; isso é bom? Outro egresso melhorou as condições de trabalho em uma empresa. Talvez isso seja mais importante para a sociedade. Qualidade é prestígio da escola? Mas mesmo assim não é fácil, é complicado”.*

## **Centro Universitário Confessional (CUC)**

Para o gestor, *“com todas as imperfeições existentes no ENADE, esse instrumento de avaliação é mais adequado que o Provão que o antecedeu. Apesar da inconsistência de alguns critérios, a avaliação serviu para gerar uma profunda reflexão nas IES, e fez com que as Universidades sérias se preocupassem com a qualidade de ensino. Penso que a nota do ENADE deveria constar no Histórico Escolar do aluno, o que faria com que os mesmos levassem essa*

*avaliação a sério*”, assevera o gestor. O gestor não se manifestou sobre os padrões de qualidade estabelecidos pelo MEC para os cursos de Administração, nem com relação aos critérios e aos instrumentos, talvez por estar exercendo essa função há pouco tempo.

O atual gestor considera as três dimensões avaliadas *“igualmente importantes”*. No entanto, *“baja vista a importância dos recursos humanos, acho que o corpo docente é a dimensão mais importante, pois as pessoas podem fazer a diferença, mesmo quando o projeto pedagógico e a infraestrutura não forem as melhores”*.

## Faculdade Privada (FP)

Considera que, *“embora estejam sendo adotadas medidas para a melhoria da qualidade dos cursos superiores, ainda há muito que melhorar, pois é difícil fazer uma avaliação válida em todo o território nacional, sem desconsiderar as diferenças regionais, os diferentes níveis de nossos alunos, até mesmo as diferenças de potencial entre alunos concluintes e iniciantes. A FP e o curso, diante das exigências, buscam uma atuação no sentido de atender aos requisitos, dentro das limitações de uma IES particular do interior do estado”*.

Quanto aos padrões de qualidade, critérios e indicadores, o gestor acredita que as IES privadas, principalmente as situadas em regiões distantes de grandes centros, como é o caso da FP, possuem um papel de grande relevância na formação de alunos, que não teriam condições de viajar ou mesmo de mudar para outras regiões para se formarem. Assim, o papel social é de grande relevância, proporcionando um crescimento desses alunos.

Para o gestor, *“o estabelecimento de padrões de qualidade no ensino superior é indiscutível, porém a maneira como é aplicada acaba prejudicando as IES privadas, principalmente pela divulgação dos resultados, que, em média, podem ser inferiores, não ficando explícito que a diferença entre o nível ingressante e o concluinte possa ser maior que a média”*. A FP procura adotar os critérios estabelecidos pelo MEC, porém *“sabemos que é algo que está em constante alteração / discussão”*.

Quanto às três dimensões avaliadas pelo MEC, *“na verdade estas três dimensões fecham um ciclo, onde podemos considerá-las dependentes entre si, em que há uma infraestrutura adequada, para que os alunos possam ter acesso aos recursos e às instruções do corpo docente, devidamente qualificado, que estará atuando de acordo com a organização didático-pedagógica. Porém, atendendo à questão, na minha opinião, a organização didático-pedagógica pode ser considerada mais relevante, pois é nela que são estabelecidas as melhores maneiras do processo de ensino-aprendizagem, que estará envolvendo os professores e também a infraestrutura”*.

## Análises, encaminhamentos e considerações finais

As instituições analisadas, a UC, a UP, o CUC e a FP, são todas instituições tradicionais, com mais de três décadas de existência. São instituições com abrangência e expressividade internacional e nacional (como é o caso da UP), regional (como é o caso da UC) e local (CUC e FP).

Na ótica dos gestores, é notória a melhoria nas instalações em geral, nos laboratórios, na biblioteca. Verificamos, a partir da fala dos gestores e comprovados pelos relatórios, que as melhorias infraestruturais aconteceram em grande velocidade.

O conceito de avaliação remete diretamente à qualidade. E quando falamos de ensino de qualidade ou educação de qualidade, estamos dando um adjetivo, positivo à educação, sem explicitar o sentido dessa qualidade. Ainda hoje, muitas escolas são consideradas de qualidade pelo prestígio que angariaram em décadas de trabalho sério. Mas, ainda assim, ao falarmos de educação de qualidade sem especificar de que qualidade estamos falando, continuamos a dar um adjetivo amplo, genérico e vazio.

Não houve clareza, entretanto, do que seja qualidade da educação, por parte dos gestores. Na verdade, há muito a ser trabalhado, com relação a essa questão. Torna-se imprescindível discutir melhor esse conceito. Tratarmos da qualidade como um adjetivo vazio não clarifica o debate.

Percebemos, também, que os gestores conhecem apenas superficialmente as políticas de avaliação. No governo FHC, quando o Provão era anual e as avaliações eram mais frequentes, os gestores de curso estavam mais sintonizados e alinhados com as políticas. Já o ENADE é realizado a cada três anos e as avaliações estão condicionadas a outros aspectos, fazendo com que IES fiquem por um bom tempo sem a presença *in loco* de membros da CEEAD em suas instalações, o que não é bom, pois provoca uma acomodação da IES.

Dentre as principais críticas às políticas de avaliação, ressaltamos a necessidade apontada pelos gestores de considerar as especificidades das IES nos processos avaliativos.

Os gestores não têm clareza quanto ao que seja um curso de Administração de qualidade. Reconhecem a subjetividade dessa questão. Nos cursos pesquisados, à exceção do curso da UP, ficou evidente que as melhorias no corpo docente, no projeto pedagógico, nas instalações, na participação dos docentes na gestão dos cursos são, de fato, reflexo das políticas de avaliação do MEC. Sem essas políticas, os cursos ficariam mergulhados em estado de letargia, idêntico ao que aconteceu na maioria dos cursos e das IES entre as décadas de 1960 e 1990.

Obviamente que este trabalho tem a limitação de trabalhar com a visão dos gestores, apenas um dos diversos sujeitos envolvidos na questão, mas conclui-se que a transposição direta dos ideais da qualidade é incompatível com o contexto educacional por razões apontadas anteriormente pelos diversos autores, entre eles Goldburg (1998), Frigotto (1995), Gentili (1994), Enguita (1994) e Dias Sobrinho (1999). Trata-se de instituições de ensino superior, não de organizações empresariais. As instituições de ensino são muito mais complexas do que uma empresa, com função meramente lucrativa, e, assim sendo, sua função (social) exige uma articulação de sujeitos (diretores, professores, alunos, pais e sociedade em geral) para um bem comum (educação da sociedade), dificultando as noções de produto/serviço, produtor, cliente e produtividade. Mas, infelizmente, observa-se historicamente que os sistemas de avaliação do ensino superior brasileiro se pautaram em

pressupostos e concepções do modelo empresarial, ou seja, avaliam-se padrões, processos e “produto final”, numa perspectiva de competitividade e produtividade e numa política de responsabilização pelos resultados.

Observa-se que, embora muito se tenha feito e avançado nos últimos anos em termos de sistema de avaliação no Brasil, ainda há muito a ser feito, mas no sentido de se orientar tais sistemas e processos para a qualidade da educação, respeitando-se as especificidades desse fenômeno.

Portanto, o conceito de qualidade não pode ser restrito ou restringir-se a pequenos grupos ou realidades, mas dar conta da complexidade e da abrangência do sistema educacional brasileiro. E, nesse sentido, é preciso que se desvincule de concepções empresariais, mercantis, neoliberais. Uma avaliação e uma qualidade para educação, que encaminhem para emancipação, para a formação cidadã, em que os conteúdos enfatizassem os valores éticos e civis, que norteiam uma vida em uma sociedade mais justa.

## Referências

BERTERO, Carlos Osmar. *Ensino e pesquisa em administração*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

BRASIL. Lei n.º. 10.861, de 14 de abril de 2004. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília: MEC/CONAES, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n.º. 9.131, de 24 de novembro de 1995.

CAMPOS, Maria Malta. *A qualidade da educação em debate*. Mimeo, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Concepções de universidade e de avaliação institucional. *Avaliação Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. RAIES*. v. 4, n. 2, jun. 1999.

DRÜGG, Kátia Issa; ORTIZ, Dayse Domene. *O desafio da educação: a qualidade total*. São Paulo: Makron Books, 1994.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pabl A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Capital humano e sociedade do conhecimento: concepção neoconservadora de qualidade na educação*. In: QUALIDADE da educação: uma análise da proposta neoliberal. Contexto & Educação/Universidade de Ijuí. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, n. 34 abr./jun. 1994,

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GOLDBARG, Marco César. Educação e qualidade: repensando conceitos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 193, p. 35-62, set./dez. 1998.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. ANPED, 2001, mimeo.

MAIA FILHO, Tancredo; PILATI, Orlando; LIRA, Sheyla Cravalho. O exame nacional de cursos (ENC). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 79, n. 192, maio/ago 1998.

MELCHIOR, Maria Celina. *Avaliação institucional da escola básica*. Porto Alegre: Premier, 2004.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. *LDB e a educação superior*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

SPANBAUER, Stanley J. *Um sistema de qualidade para educação: usando técnicas de qualidade e produtividade para salvar nossas escolas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

VERHINE, Robert Evam; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do provão ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no ensino superior brasileiro. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro. v. 14, n. 52, p. 291-310. jul./set. 2006.

VIEIRA, Paulo Reis. *Avaliação institucional e acadêmica: tendências nos Estados Unidos e no Brasil*. In: MEYER Jr, Victor; MURPHY, Patrick. *Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária*. Florianópolis: Insular, 2000.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em: março de 2012

Aprovado em: abril de 2012