



observatório universitário

Documento de Trabalho n° 120/2018

Série Divulgação

Notas sobre o controle da qualidade na educação superior brasileira*

Ivanildo Ramos Fernandes¹

ramos.ives@gmail.com

Universidade de Brasília - UnB

José Vieira de Sousa²

sovieira1@gmail.com

Universidade de Brasília – UnB

Agosto de 2018

*Artigo apresentado no XXVI Seminário Nacional Universitas/Br p. 344-348. **Política, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção.** ISBN 978-85-8007-127-6. Na Universidade Federal de Minas Gerais, 06 a 08 de junho de 2018.

¹ Doutorando em Educação, ênfase regulação e avaliação da educação superior, pela Universidade de Brasília-UNB. Associado à Rede Universitas/BR, desde 2009; ao Grupo de pesquisa “Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior” (POW1) e ao “Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior” (GEPAES). Lattes: [cnpq.br/0012290825549159](http://lattes.cnpq.br/0012290825549159). É pesquisador vinculado ao Observatório Universitário.

² Doutor em Sociologia pela UnB. Professor do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Educação da UnB. É membro do Conselho Editorial do periódico Revista Linhas Críticas (UnB). Líder do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES) e coordenador do grupo de pesquisa “Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior” (POW1). Não é pesquisador vinculado ao Observatório Universitário. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3287025746166245>

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental.

A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar trabalhos publicados por membros do observatório e de pesquisadores externos, sempre que publicados em coautoria com membros do Observatório Universitário, além de pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe Técnica do Observatório Universitário

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Moraes
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembleia, 10/4208

—
Centro

20011-901

—
Rio de Janeiro – RJ
Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

Notas sobre o controle da qualidade na educação superior brasileira.

Propomos aqui uma análise da relação entre a regulação [seu controle e coerção na educação superior] e a avaliação de qualidade, cuja observação ocorreria, em tese, por meio das lentes da avaliação formativa e emancipatória. Ambos os institutos [regulação e avaliação] são orientados por princípios éticos pouco convergentes, um tendente ao controle, outro à emancipação dos regulados/avaliados. Nesta conjuntura, a qualidade resultaria de uma ação negociada dentro da própria IES, e desta com avaliadores e com o Estado, como sugeriu a Comissão Especial de Avaliação (CEA), ao oferecer as bases ético-epistemológicas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (BRASIL, 2003, 2004).

À luz destes apontamentos iniciais, o texto objetiva analisar práticas centralizadoras do Estado regulador, em desfavor do julgamento sobre qualidade da educação superior, efetivado por atores/órgãos empenhados na sua avaliação. É possível que se suscite que a relação mencionada [entre regulação e avaliação] pareça academicamente esgotada. Contrariando este ceticismo, Becker (2007) adverte que não existe tema suficiente pesquisado; que tenhamos cautela para não nos seduzirmos com o que nossa ancestralidade teórica já convencionou sobre o tema e que “é bom também fazer tudo que for preciso para sacudir essa convenção de vez em quando” (p. 117).

Metodologicamente, a presente análise busca dialogar com a literatura correspondente ao tema e com os princípios aplicáveis ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (BRASIL, 2003, 2004).

Regulação e avaliação da educação superior: ethos e éticas em movimento

Assumimos a percepção marxista do “Estado como instrumento de coerção legítima” (FERNANDES, 2017, p. 73). Associada à abordagem gramsciana, esse mesmo Estado coercitivo atua como regulador que mantém a ordem e o meios de produção, mas sobretudo o estamento social que legitima a classe dominante. A regulação é uma atividade de ordenação³ das atividades dos particulares e de coerção legítima, sendo que o Estado não só espera adesão, como tem meios de operar uma socialização jurídica, política e ideológica para que os administrados cumpram seus

³ A percepção de que a regulamentação/regulação se destina à ordenação (*ordinator*), a pôr ordem, foi desenvolvida originalmente por Santo Agostinho, em “*Confissões*”. (AGOSTINHO, 1980).

regulamentos⁴. Noutra linha de raciocínio, é possível supor que a adesão não ocorra com base no mero racionalismo burocrático [quando as organizações/instituições⁵ almejam a competição e a eficiência], mas para atender a pressões do ambiente no qual estão inseridas e reduzir incertezas. Assim é o entendimento de Duarte e Tavares (2012, p. 2), para quem “as organizações atuam, muitas vezes, de acordo com a maneira mais aceitável socialmente a fim de legitimar suas ações, mesmo que não seja o modo mais eficiente”.

Quanto à avaliação de qualidade, é no plano interno das IES que germina “e ganha força, mas também será nesse mesmo plano que desfalece e perde sentido, a depender do estímulo que a IES recebe dos órgãos estatais” (FERNANDES, 2017, p. 168).

Abordemos agora uma convenção que talvez mereça ser contrariada. É comum dizermos “qualidade do curso” ou “qualidade da IES”. Na nossa percepção, ocorre aí um erro de natureza essencial, pois a qualidade é atributo individualizado, não transmissível ou extensivo aos estes de uma coletividade. Por suposto, a qualidade de “A” não se estende a “B”, mesmo que haja aparente semelhança entre os elementos. Entendendo assim, é defensável o argumento de que um curso superior e, em escala maior, uma IES, devem ser compreendidos pela conjunção de muitos entes (ações, instalações e atores). Ainda que exista a prática, sobretudo no âmbito do Sinaes, é sempre arriscado estabelecer termo de comparação ao analisarmos a qualidade de diferentes entes. A ideia ofertada ao grande público, pelos reguladores, de que IES/cursos com notas semelhantes, na avaliação, possuem a mesma qualidade, não só é falsa, como eticamente afrontosa.

A generalização de processos e resultados é um vício habitual da área da avaliação [cometido pelo Estado, por pesquisadores e até avaliadores] que fortalece a perspectiva regulatória. É preciso ter ciência de que, quando nos referimos à qualidade de uma universidade – só para usar este exemplo de categoria acadêmica - estamos fazendo um exercício de generalização indefensável. A avaliação que propõe julgar a

⁴ Entende-se que a regulação, afastando-se do mero Direito Administrativo, não requer, compulsoriamente, o cumprimento de comandos legais, mas sim uma negociação entre reguladores e regulados. Isto faz com que os critérios regulatórios não sejam orientados por práticas do passado, petrificados em leis, decretos ou portarias. Tal qual Jano, o deus romano, a regulação e a avaliação devem olhar concomitantemente para o passado e o futuro, analisando como os planos da IES se alinham à sua trajetória e a dinâmica para responder às novas demandas da sociedade.

⁵ Para aprofundar-se na distinção entre uma instituição social e uma organização social ver CHAUI, Marilena. A Universidade Pública sob nova perspectiva. São Paulo: Revista Brasileira de Educação, Stdez. n° 24, 2003.

qualidade de uma IES desse porte coloca os olhos, apenas, em reduzida parcela das suas ações.

Reiteremos, portanto, que quando nos referirmos à qualidade do curso ou da IES, cuja análise pode compreender indicadores/dimensões avaliados com notas positivas e negativas, estamos na verdade homogeneizando ou silenciando distintas qualidades, de distintos entes. No plano internacional, é raro que agências de avaliação apliquem conceitos de qualidade ao conjunto das IES, em regra avaliam e emitem um relatório com recomendações adotado no plano interno para reorientar ações. Vejamos o caso dos rankings internacionais mais consagrados⁶ e que aplicam notas por atividades e áreas das IES, sendo razoável supor que a prática de atribuir conceitos ao todo institucional, embora não proibitiva, é pretensão regulatória⁷ pouco eficaz em termos de garantia de qualidade.

Conclusões

Questões como as expostas nos itens anteriores evidenciam que a regulação e a avaliação, ainda que em algum momento converjam para objetivos comuns, não são uníssonas em termos processuais e nos seus fins. A avaliação nasce e se desenvolve no seio de organizações ou instituições complexas, que por esta natureza escapam por todos os poros de comandos externos e até a seus planos de gestão, regulamentos, regimentos ou estatutos⁸. Desafiam o que é instituído, inclusive por elas mesmas, e por isto mesmo são o *locus* da inovação. São abertas a novos comandos, atentas aos estímulos do meio.

A avaliação entende que as ações da comunidade acadêmica estão em constante movimento e mutação, razão pela qual também assume que o julgamento de valor, de uma comissão de pares, restringe-se ao momento da observação e sob nenhuma hipótese pode ser generalizado ou permanecer vigente por longo período. A seu turno, a regulação requer práticas alinhadas aos regulamentos, às políticas e ao estamento posto.

⁶ Podemos citar o Academic Ranking of World Universities (ARWU), promovido pela Shanghai Jiao Tong University e o World University Ranking – WUR, promovido pela Times Higher Education.

⁷ A avaliação do Sinaes só é legitimada pelo Estado regulador quando assume natureza de ato instrumental ao ato administrativo, que antes de ter por base critérios de qualidade, orienta-se por “regras de entrada, regras de permanência e regras de saída [de IES e cursos] em um sistema” (BRASIL/CEA, 2003, p. 123). É “avaliação de regulação” e não “avaliação de qualidade”; vincula-se aos fins da regulação e o conceito de qualidade atribuído ao todo institucional atende aos seus fins coercitivos desse Estado.

⁸ Interessante discussão sobre organizações complexas está em: RONCA, Antônio Carlos Caruso. NUNES, Edson. Avaliação, regulação, acompanhamento: há competência técnica e equidade na atuação do governo? Documento de Trabalho n° 59. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2006.

Não lida bem com inovações, com espíritos rebeldes, e, por conseguinte, julga ou supõe saber julgar a complexidade de uma IES, de uma universidade. Revisitando Agostinho (1980), podemos frisar que a regulação lida com ações ordenadas, com início, meio e fim bem definidos; a avaliação é cíclica, mas seus ciclos não se fecham, antes se reabrem e suas prioridades se remodelam a cada novo intervalo. Qualidade é categoria que requer diferenciação, ou, escala de perfeição, pois só reconheço a qualidade de um ente quando o individualizo e resalto suas diferenças perante os demais; a regulação requer homogeneização dos destinatários, aparar arestas e diferenças entre regulados, pois quando mais similares mais exequível é o exercício do controle.

Assumindo o Estado em sua expressão policial/coercitiva, entendemos ser eticamente contraditório adotar, em estudos sobre qualidade da educação superior, a expressão Estado avaliador. À afirmativa corresponde um esforço contínuo, extraído da literatura sobre avaliação de qualidade da educação superior, de que quanto menor for a sujeição desta ao Estado regulador, mais fértil serão as possibilidades de atingir os fins da avaliação. Entendemos que o poder coercitivo do Estado regulador, *per se*, não garante qualidade à educação superior, razão disto são os instáveis resultados dos indicadores de qualidade⁹ desenvolvidos pelo MEC a partir de 2008 e as igualmente cíclicas medidas de supervisão associadas aos seus resultados.

Referenciais

- SANTO AGOSTINHO. Confissões; De Magistro. 2. ed. São Paulo: abril cultural, 1980.
- BECKER, Howard S. Segredos e truques da pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 15 abr. 2004, Seção 1, p. 3, 2004.
- _____; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO - CEA. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior. Agosto de 2003.
- DUARTE, Danielle Valente; TAVARES, Bruno. Institucionalismo e determinações governamentais: evidências de isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica. In: V Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador – Bahia. [Anais do] V Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador – Bahia, 2012. ISSN 2177-2517. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/>> Acesso em 07 nov. 2016.
- FERNANDES, Ivanildo Ramos. Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura. Brasília, 2017, 193 p. dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2017.

⁹ Referimo-nos ao Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e ao Índice Geral de Cursos (IGC), respectivamente previstos na Portaria Normativa MEC nº 4/2008 e Portaria Normativa MEC nº 12/2008.