

## CAPÍTULO 2

### Qualidade e avaliação: uma preocupação constante

*What the hell is quality?*

Robert Pirsig (1974)

*Quality is about passion and pride.*

Tom Peters and Nancy Austin (1985)

*Quality is a slippery concept.*

Naomi Pfeffer and Anna Coote (1991)

*Talk of quality in higher education is not fully honest.*

Ronald Barnett (1992)

- **A preocupação constante com a qualidade e a avaliação**

As universidades são instituições multisseculares que sempre tiveram a qualidade e a avaliação como preocupações importantes. Segundo van Vught (1993), deve ser feita uma distinção entre as qualidades intrínsecas e extrínsecas e a qualidade do ensino superior, referindo-se as primeiras aos ideais de procura da verdade e do conhecimento (*o amor sciendi*, se possível despido de qualquer *pecunie et laudis cupiditas*), e as segundas à prestação de serviços à comunidade.

As políticas de garantia de qualidade têm focado a dimensão externa, onde estão incluídas as qualidades extrínsecas, através do fornecimento de informações da qualidade académica para o público e do retorno dos resultados frente ao financiamento público dado pelo Estado. Porém, a dimensão interna, onde se localiza como a preocupação com o conhecimento, não pode ser ignorada, pois necessita também de reforço (Dill, 1995).

Estas duas formas de qualidade estão bem expressas num texto apresentado por Giovanni Agnelli (1988) nas celebrações dos 900 anos da fundação da Universidade de Bolonha:

...As universidades foram desde sempre instituições livres, mesmo em sociedades governadas por déspotas; elas eram desinteressadas porque a sua tarefa não era imposta do exterior mas escolhida por si, e essa tarefa era a procura do conhecimento. E desde sempre foram internacionais em espírito. Mesmo nos tempos mais difíceis e intolerantes, defenderam a liberdade e a universalidade do conhecimento.

...Desde o seu início e durante a sua longa e perturbada história, as universidades enriqueceram e diversificaram a sua herança intelectual, transmitindo o velho conhecimento e procurando o conhecimento novo. Fiel aos seus princípios, a universidade criou uma relação com a vida corrente do mundo exterior, ao qual passou o conhecimento adquirido...A sociedade moderna é o produto destas relações.

Curiosamente, embora a preocupação com a qualidade tenha estado sempre presente no ensino superior, só nas últimas décadas assumiu uma forma mais explícita e organizada em termos de sistemas nacionais de avaliação<sup>1</sup>. Segundo van Vught (1995), já era possível na Idade Média encontrar duas formas distintas de avaliação da qualidade. Por um lado, uma forma que privilegia a prestação de contas, representada pelo sistema francês de uma autoridade fiscalizadora externa (Cobban, 1988) e, por outro lado, o modelo da avaliação por pares, representado pelo modelo secular inglês da universidade como comunidade de académicos.

A Universidade de Paris foi, até ao início do século XIII, um exemplo do primeiro modelo, uma vez que a atribuição da *licentia ubique*

---

<sup>1</sup> Ver no capítulo 1 "Estado Avalitivo".

*docendi*<sup>2</sup>, bem como o controle dos currículos, competiam a uma entidade exterior, o chanceler da Catedral de Notre Dame, que tinha poderes delegados pelo bispo de Paris, o qual representava, naturalmente, o Papa. Esta autoridade do chanceler terminou em 1231, quando o Papa Gregório IX, por meio da bula *Parens Scientiarum*, concedeu à comunidade acadêmica maior poder sobre os destinos da universidade. Por outro lado, nas universidades de Oxford e de Cambridge, os colégios que as constituíam atuavam como comunidades soberanas e auto-governadas de acadêmicos que detinham o poder de julgar a qualidade dos seus membros, expulsando os que não satisfaziam e decidindo sobre a admissão de novos membros.

A história da universidade inclui, ainda, a Universidade de Bolonha, a *alma mater studiorum*, fundada há mais de nove séculos e governada então por estudantes, um dos quais exercia o cargo de reitor. E, aqui, eram os alunos que contratavam anualmente os docentes e controlavam a sua assiduidade e a qualidade do ensino, podendo mesmo impor-lhes uma multa ou a não renovação dos contratos. Imagine-se que os professores eram obrigados a pagar uma caução no início do ano, da qual eram deduzidas as multas eventualmente aplicadas. Certamente que nem hoje imaginamos um modelo tão extremo de controle pelos usuários (ou clientes).

Portanto, estes modelos medievais da França e da Inglaterra baseiam-se, essencialmente, na avaliação de cada uma das dimensões, extrínseca e intrínseca, da qualidade da prestação das universidades, no primeiro caso com uma avaliação externa e, no segundo caso, com uma avaliação por pares, enquanto que o modelo de Bolonha seria hoje interpretado, possivelmente, como uma intervenção do mercado.

---

<sup>2</sup> A licença para ensinar em qualquer universidade reconhecida por bula papal.

Porém, apesar desta preocupação secular com a qualidade, só nas últimas décadas deste século é que a sua avaliação passou a ter um grande relevo, quer junto dos governos, quer junto da opinião pública. Antes de analisar o panorama atual proceder-se-á, porém, a uma discussão do conceito de qualidade.

#### • O conceito de qualidade

A palavra qualidade é utilizada freqüentemente, em todos os momentos da nossa vida diária, desde a qualidade do ambiente de trabalho, passando pelos ambientes de convívio diário, pela qualidade do que se veste e se come e, inclusive, pela qualidade do ambiente familiar.

Porém, apesar do uso corrente do termo qualidade, a literatura especializada referente à avaliação do ensino (básico, médio e superior) e de outros serviços públicos, ou às avaliações de empresas públicas e privadas, nomeadamente por meio de sistemas como o TQC, o TQM ou o ISO 9000, assume que “qualidade” é um conceito extremamente difícil de definir e que a sua definição depende muito de quem procede à sua avaliação e do contexto em que esta se efetua. Por este motivo, far-se-ão algumas reflexões com o objetivo de obter uma formulação mais precisa deste conceito.

A dificuldade que existe em definir qualidade é bem exemplificado por Pirsig (1974:187) no seu livro *Zen e a Arte da Manutenção da Motocicleta*, onde se refere à qualidade da seguinte forma:

...Qualidade ...você sabe o que é e, ao mesmo tempo, não sabe. Isso é contraditório. Algumas coisas são melhores que outras, isto é, têm mais qualidade. Mas quando você tenta dizer o que é Qualidade, separadamente das coisas que a possuem, vai tudo para o espaço! Não há o que dizer. Mas se não é possível descrever o que é Qualidade, como saber o que é, ou se existe? Se ninguém sabe o que é, talvez não exista de jeito nenhum, para quaisquer

objetivos práticos. Mas, justamente para objetivos práticos, ela deve existir de fato. Quais são os valores de base? Porque as pessoas pagariam fortunas por algumas coisas e jogariam outras no lixo? Obviamente, algumas coisas são melhores do que outras...mas o que é “ser melhor”? Assim, a mente gira como um pião, tecendo teias intermináveis, em vão. Afinal, que diabo é Qualidade? O que é isto?”

Esta perplexidade é ainda evidenciada por Ball (1991), com o simples título do seu artigo “*What the hell is quality?*” levando mesmo Vroeijenstijn (1995:12) a escrever “*It is a waste of time to look for a definition!*”. Por outro lado, enquanto que Naomi Pfeffer e Nancy Austen (1991:31) consideram que qualidade é um conceito “escorregadio”, Diana Green (1994:12) afirma que, tal como os conceitos de liberdade e de justiça, também o conceito de qualidade é ilusivo.

A palavra qualidade é usada em relação a objetos, a serviços públicos e privados, a produtos de consumo, de lazer ou de cultura, em relação à educação, enfim, a tudo o que participa ativamente na nossa vida quotidiana. Este termo qualidade, ao qual alguns autores atribuem uma certa forma de medida, evoca na mente de todos a referência a um valor seguro. Trata-se de um atributo ou conjunto de atributos dos objetos, dos serviços e das relações que existem no seio das sociedades modernas e que, seguindo a percepção do cidadão, satisfazem as suas expectativas razoáveis tornando-os dignos de confiança. (Rupérez, 1994).

De acordo com o Dicionário Prático de Filosofia (1994), qualidade, no sentido comum, é uma propriedade ou maneira de ser de uma coisa ou de uma pessoa. Neste mesmo âmbito, segundo Aristóteles, “qualidade é uma das categorias através das quais se indica a maneira de ser de um sujeito, a qual pode ser negada ou afirmada”. Afirma, ainda, que “...a qualidade opõe-se à

quantidade, por não ser mensurável, e à relação, por ser inerente ao sujeito”.

Mas, se aceitarmos o conceito de qualidade de Aristóteles - de que esta se opõe à quantidade por não ser mensurável - como se poderá afirmar que um objeto, um serviço ou a educação oferecida nas escolas possuem ou não qualidade? Como será possível verificar se um produto de uma fábrica de brinquedos está sendo oferecido com qualidade ou não? Ou como se pode analisar se o trabalho desenvolvido por uma empresa ou indústria é realizado dentro de padrões considerados de qualidade? E o que significa então “padrão de qualidade”? Ou ainda, como analisar se um serviço hospitalar oferece qualidade se não é possível medi-la? E como afirmar que uma dada universidade tem mais qualidade do que outra?

No entanto, no dia-a-dia, é comum dizer-se: “É possível saber se uma roupa é de qualidade ou não, se pegarmos na mão e sentirmos que é”; ou “Sei que a educação oferecida ao meu filho é de qualidade porque ele está aprendendo e apresenta um bom rendimento<sup>2</sup>, ou mesmo, “Basta olhar, que sei logo se é de qualidade”. Mas afinal em que ficamos? Por um lado, afirma-se que a qualidade não pode ser medida, mas, por outro lado, diz-se, na vida corrente, que um objeto é melhor do que o outro, isto é, tem mais qualidade que o outro ou, ainda, refere-se que algo tem qualidade porque ela está lá, ela existe. Mas, então, será que a noção de qualidade fica limitada ao campo dos sentimentos e dos padrões do senso comum, sem nenhum critério objetivo? Será que não conseguimos alcançar uma definição que permita o estabelecimento de padrões e critérios objetivos de qualidade?

Reforçando esta problemática, Ronald Barnett (1992:3) sugere que:

... se pudesse haver qualquer coisa que se aproximasse de uma teoria geral da qualidade, deveria chamar-se “teoria emotiva”: o uso do termo qualidade indica simplesmente uma expressão de um sentimento interior positivo em

relação à característica escolhida . . .

Além disso, Enguita (1994:107), escrevendo sobre o discurso da qualidade e a qualidade do discurso, quando se refere à qualidade como uma distinção, afirma que:

...Não existe um critério absoluto que permita estabelecer a que atribuir ou não o termo “qualidade”, exceto se considerarmos esta como uma característica compartilhada por todos os produtos e processos. O que a expressão “qualidade” conota é que algo distingue um bem ou serviço dos demais que o mercado oferece para satisfazer as mesmas ou análogas necessidades.

Também Diana Grenn (1994:17) oferece a seguinte perspectiva:

Em última análise, a qualidade é um conceito filosófico. As definições de qualidade variam e, até certo ponto, refletem perspectivas diferentes do indivíduo e da sociedade. Numa sociedade democrática deve haver lugar para que as pessoas tenham opiniões diferentes: não há uma definição de qualidade que esteja certa com exclusão das restantes. Na verdade, podemos mesmo estar a mudar de uma perspectiva para outra, sem termos consciência de qualquer conflito.

Ronald Barnett (1992:3) considera que a utilização do termo qualidade em relação ao ensino superior diz-nos menos sobre este do que sobre a pessoa que o utilizou, uma vez que o fez refletindo certamente a sua posição social. Segundo este autor, o conceito de qualidade pode ser encarado quer do ponto de vista filosófico, quer do ponto de vista sociológico. Ele diz que a questão filosófica essencial é a de “...saber se a qualidade é, essencialmente, uma coisa (ou conjunto de coisas relacionadas), ou se a qualidade é um atributo de diferentes tipos de entidades ou de êxitos do ensino superior”. Porém, na primeira hipótese, a grande questão é a de que indivíduos distintos terão um conceito diverso e não sobreponível sobre o que é o ensino superior, o que torna a discussão praticamente inviável.

Sob um ponto de vista sociológico, Barnett parte do triângulo de coordenação ou de autoridade de Burton Clark (1983), segundo o qual a autonomia, o controle e a coordenação do ensino superior são a resultante de três forças: do mercado, do Estado e da oligarquia acadêmica.



Figura 1 - Triângulo de coordenação de Burton Clark

Segundo Burton Clark, os sistemas educativos dos diversos países podem ser representados dentro deste triângulo, de acordo com o valor relativo daquelas três forças. Assim, a título de exemplo, os Estados Unidos ficarão muito próximos das forças de mercado, enquanto que na Itália predomina claramente a oligarquia acadêmica, e, na antiga URSS, o Estado dominava o sistema. A hipótese de Barnett é a de que estas forças sociais irão ter um papel igualmente decisivo sobre as aproximações metodológicas da qualidade, ou seja, enquanto que o Estado irá favorecer um sistema de avaliação baseado em indicadores de *performance*, a comunidade acadêmica irá preferir um sistema de avaliação por pares, e, onde predominarem as forças de mercado, criar-se-ão critérios derivados do grau de satisfação dos consumidores.

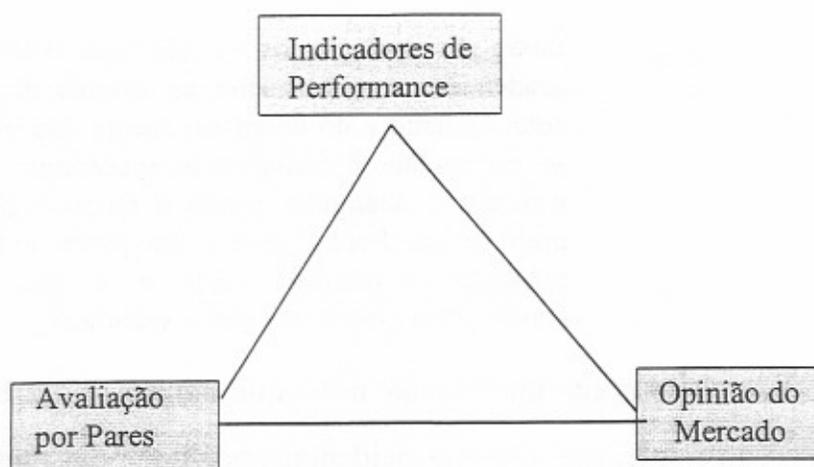


Figura 2 - Triângulo de avaliação de Ronald Barnett

Claro que a situação real é bem mais complexa, por haver sempre em jogo duas ou mais forças sociais, pelo que é normal vermos uma combinação das características daqueles sistemas. Por exemplo, é vulgar ver a avaliação por pares recorrer, também, a alguns indicadores de *performance*, ou ver o Estado complementar a utilização de indicadores de *performance* com a opinião de alunos e empregadores sobre a qualidade do ensino. Mas, tal como Burton Clark vê os sistemas numa perspectiva dinâmica, podendo mover-se dentro do triângulo de coordenação de acordo com a variação relativa das forças em jogo, também os sistemas de qualidade apresentam um comportamento dinâmico, modificando-se ao longo do tempo com as alterações dos próprios sistemas de ensino e com a correlação de forças sociais.

Mas Yorke (1991) vai ainda mais longe, ao considerar que estas três metodologias produzidas por forças sociais diferentes são equivalentes a definições rivais de qualidade. E, retomando Barnett (1992: 4):

...O Estado, na sua determinação para promover um sistema mais eficiente, olhará como sendo de alta qualidade aquelas instituições que, com base em indicadores de *performance*, mostrem ser capazes de, a custos reduzidos, lançar um número crescente de alunos no mercado de trabalho. O sistema de avaliação por pares, favorecido pela comunidade académica, refletirá no seu

modo de operação os valores que orientam a classe acadêmica, nomeadamente os valores do progresso do conhecimento e do desenvolvimento das mentes dos que se apresentam à comunidade acadêmica. O sistema de mercado é anárquico e não é possível prever as suas preferências. Porém, este é um ponto a favor dos que preferem o mercado, pois é a voz coletiva dos consumidores que conta como qualidade.

É também muito interessante notar que Barnett (1992:8) salienta, de forma muito irônica, que, nos sistemas ocidentais, nenhuma das metodologias de avaliação em uso se baseia em considerações educacionais:

...No mundo ocidental os principais grupos de interesse - o Estado, a comunidade acadêmica (com os seus interesses de investigação de base disciplinar) e o mercado - não são dominados por uma sensibilidade educacional. O mercado é educacionalmente neutro no sentido de, embora algumas das suas opiniões coletivas poderem ter consequências educacionais positivas, não é baseado numa orientação educacional. E também se pode considerar que os seus subprodutos têm consequências educacionais prejudiciais. As duas outras metodologias dominantes - a do Estado e a da comunidade acadêmica - têm outros interesses que não são os da qualidade do desenvolvimento da mente dos alunos, propriamente dita. Resultados eficientes são um objetivo chave de uma, e (supõe-se) a sobrevivência de diferentes partes da classe acadêmica é o objetivo central da outra. Portanto, as forças sociais mais importantes envolvidas no debate da "qualidade" pouco provavelmente desenvolverão um vocabulário onde se refletem preocupações educacionais, porque essa não é a sua motivação principal.

O que pode dizer-se é que existem diversos atores com interesse no sistema de ensino superior, mas atores que têm uma visão distinta desse mesmo sistema que procuram influenciar, atores tão diversos como os governantes, os académicos, os alunos, os seus pais, os empregadores. Esses atores procuram coisas diversas e exprimem-se de modo diferente, sem que seja possível encontrar um terreno comum que permita uma definição genericamente aceite de

qualidade do ensino superior.

No essencial, existem duas visões claramente opostas de ensino superior. Por um lado, a dos acadêmicos, que, segundo McIntyre (1985) vêem o ensino superior como uma “prática” com as suas regras e justificações próprias. Como afirma Becher (1989) as tribos acadêmicas formam e protegem os seus limites territoriais, pelo que a única forma aceitável de avaliação é interna, é a avaliação por pares com exclusão dos comentários do exterior, forma óbvia de proteção das disciplinas. Visão diametralmente oposta é a da educação como gerando produtos, com “*inputs e outputs*” com uma *performance* que poderá ser medido por indicadores, em que a qualidade é avaliada em termos de eficiência ou de satisfação dos clientes (alunos, pais, empregadores).

Segundo Barnett (1992:5):

. . .no mundo moderno há muitos grupos sociais (incluindo os pais dos possíveis candidatos e os empregadores dos seus descendentes como licenciados) que vêm exprimindo os seus sentimentos sobre a qualidade, e o sistema tem vindo a responder a essas vozes. Porém, são vozes diferentes, e não é claro até que ponto os seus pedidos contrastantes podem ou devem ser reconciliados.

Além disso, diversos autores referem, também, a questão da noção de qualidade depender quer do utilizador do termo, quer do contexto em que esse termo é usado. Nesse mesmo sentido se pronuncia Vroeijenstijn (1995:13), quando afirma que, no que diz respeito ao ensino superior, um investigador considerará possivelmente que a qualidade de um curso está associada a um elevado grau de exigência académica, ao passo que um aluno olhará mais para os aspectos pedagógicos e para a possibilidade de emprego. Por seu lado, um empregador estará mais interessado na capacidade de o curso permitir ao aluno a execução das tarefas da empresa, do que com os aspectos académicos. É por esse motivo que Vroeijenstijn (:14), partindo da ideia de que a noção de qualidade

pode ter um significado diferente para pessoas diferentes e de que a qualidade diz respeito a processos ou resultados, conclui que não se pode falar de *qualidade*, mas sim de *qualidades*.

Todavia, a noção de qualidade depende, igualmente, do contexto em que é utilizada. Por exemplo, a idéia de qualidade de um automóvel ou de uma refeição está ligada a uma noção de preço, a uma idéia de *value for money*. É evidente que os padrões de exigência que fixamos para um restaurante de luxo são completamente diferentes dos utilizados para um restaurante de estrada e, no entanto, em ambos os casos se poderá falar de boas e más refeições; do mesmo modo que ninguém pensará adquirir a qualidade de um *Mercedes* pelo preço de um *Trabant*.

Mas também é possível outra forma de análise. Num conceito objetivo de qualidade, admite-se que determinadas características do ensino superior podem ser quantificadas e que é possível efetuar uma avaliação comum a diversos cursos ou instituições, do que resultará a sua classificação em termos de qualidade. Isto exprime-se, muitas vezes, sob a forma de indicadores de *performance*, aplicados quer a *inputs* quer a *outputs*, como, por exemplo, classificações de acesso, número de candidatos por vaga, rácio aluno/docente, percentagem de doutorados, taxas de reprovação e abandono, empregabilidade dos diplomados entre outros, o que permite aos orgulhosos patronos do sistema proclamar que fazem medições objetivas da qualidade das instituições, ou que a instituição A é melhor do que a instituição B. Claro que se ignora a arbitrariedade da escolha destes indicadores, ou o fato de ficar por provar uma relação direta entre os valores desses indicadores e a qualidade do processo educativo. Alguns autores (Vroeijenstijn, 1995) lembram que um vinho pode ter excelentes indicadores (cor, tanino, pH, teor alcoólico e outros) e, no entanto,

quando se prova é uma zurrapa.

Num conceito relativista de qualidade, esta é avaliada de acordo com a missão declarada do curso ou da instituição, é a conhecida metodologia da adequação aos objetivos - *fitness to purpose* - (El-Kawhas, E., 1993; David Dill, 1996). Aqui parte-se da idéia de que pode haver instituições com missões diferentes, com níveis diversos de financiamento, com uma seleção de alunos diferente, pelo que a aplicação de uma metodologia objetiva é injusta pela sua falta de sensibilidade relativamente às diferenças de objetivos, tradições e posição social entre as instituições de ensino superior.

Curiosamente, este conceito relativista encontra fortes defensores nos Governos, provavelmente pouco à-vontade com a heterogeneidade que defendem para os sistemas de ensino superior e com diferentes níveis de financiamento. Assim, este conceito relativista é aplicado em sistemas muito heterogêneos, como é a situação dos Estados Unidos (El-Kawhas, 1993), e foi, por exemplo, aceito pelos organismos nacionais do UK, quando acusados pelos Politécnicos de os tentarem avaliar a par com as universidades, sem ter em conta que as universidades recebiam muito mais dinheiro pelo mesmo serviço.

No âmbito dos objetivos do ensino superior, Diana Green (1994:15) afirma que:

...O livro branco de 1987 (do governo inglês) utilizou esta definição e enfatizou, adicionalmente, a necessidade da resposta às necessidades da economia. Porém, diferentes atores do ensino superior podem ter opiniões diferentes sobre esta questão. Quem define os objetivos do ensino superior? Será o governo, os alunos, os empregadores dos alunos, os gestores das instituições ou os académicos profissionais? Teoricamente é possível que todos estes atores convirjam quanto aos objetivos do ensino superior, mas o mais provável é que pelo menos existam algumas diferenças de opinião.

Do que ficou dito, pese embora o enorme interesse teórico de uma discussão em torno do conceito de qualidade, temos de admitir que isso não nos levará muito longe, pelo que, aceitando com algum sentido de culpa a posição de Vroeijeintijn, ire-se-á dedicar algum tempo à situação concreta dos processos de avaliação de qualidade. Aliás, Barnett (1992:217), depois de um extenso trabalho em busca de uma definição de qualidade e de uma metodologia para melhorar o ensino superior, acaba por concluir, com algum desencanto, que, como "...os principais atores - alunos, académicos, o Estado, os empregadores e as organizações profissionais - têm todas outras preocupações, é duvidoso que exista apoio suficiente para o método que sugeri. Ficarei satisfeito se provarem que estou errado."

- **A Qualidade no meio empresarial<sup>3</sup>**

A preocupação com a qualidade teve realmente o seu início no mundo empresarial. Os primeiros estudos foram realizados nos Estados Unidos, onde, na altura, não despertaram grande interesse, e as idéias desenvolvidas acabaram por ser exportadas para o Japão, onde tiveram a primeira aplicação formal e mais generalizada. Só mais tarde, quando o mundo empresarial ocidental se apercebeu de que tinha perdido uma boa parcela do mercado para o Japão, é que as metodologias de qualidade empresarial foram reimportadas e desenvolvidas para devolver ao mundo ocidental a competitividade perdida.

Os primeiros estudos realizaram-se na América dos anos vinte, onde as empresas *Western Electric* e os laboratórios *Bell Telephone de At&T* elaboraram e mantiveram, durante cerca de duas décadas, técnicas de controle de qualidade que difundiram no meio empresarial. Na *Western Electric* trabalhavam

---

<sup>3</sup> Salienta-se que desenvolveu o sistema TQM por este caracterizar-se o modelo mais utilizado no meio empresarial e ser a base de outros sistemas normalmente aplicados neste meio.

Edward Deming e Joseph Juran, que se vieram a notabilizar no desenvolvimento dos processos de qualidade industrial. Mais tarde, Deming empregou-se no Departamento de Agricultura Americano, onde conheceu Walter Shewhart, um estatístico dos Laboratórios *Bell*, responsável pelo desenvolvimento de métodos estatísticos de controlo industrial.

Marcante neste desenvolvimento foi a contribuição do Professor Deming, quando trabalhou como perito numa Comissão encarregada de desenvolver um projeto de técnicas estatísticas para o controle de qualidade nas indústrias dos Estados Unidos. Este trabalho iniciou-se em 1940 e, em 1942, o Professor Deming organizou o primeiro curso de controle estatístico de qualidade. Apesar da sua boa aceitação por todo o país, foi considerado, inclusive pelo próprio Deming, que este projeto não conseguiu o apoio e a consideração que merecia dos dirigentes das indústrias.

Passada a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos sugeriram ao Japão a aplicação das técnicas de controle de qualidade, particularmente no setor das telecomunicações. Com esta finalidade, foram iniciados cursos ministrados por oficiais norte-americanos. Estes cursos tiveram um grande êxito e, em 1950, a *Japanese Union of Scientist and Engineers* convidou o Professor Deming para participar num Seminário, tendo como assunto central "O controle estatístico da qualidade". A sua participação alcançou um grande impacto e, um ano mais tarde, esta Instituição decidiu criar o Prêmio Deming como reconhecimento pelo seu trabalho e com o propósito de estimular outras empresas a incluírem nos seus objetivos a qualidade, ou a melhoria da qualidade (Rupérez, 1994). Esta iniciativa foi a base do futuro desenvolvimento, no Japão, de técnicas, prêmios e sistemas de controle dedicados à melhoria da qualidade.

Outro nome importante neste processo desenvolvido no Japão foi

Joseph Juran, ao qual se deve a teorização aprofundada dos controles de melhoria de qualidade, tendo sido condecorado, em 1981, pelo Imperador do Japão, com a Ordem do Tesouro Sagrado. Em resultado deste processo, o movimento japonês em torno da qualidade consolidou-se nos anos 60 e 70 e, para além da sua utilização nas empresas, começou a expandir-se para outras áreas e setores. Rupérez (1994) considera que o desenvolvimento de um sistema eficaz de gestão empresarial foi, provavelmente, o grande responsável pelo progresso sócioeconômico experimentado por um país como o Japão, pobre em matérias-primas e, além disso, devastado por uma guerra atroz.

Só algumas décadas depois, o movimento à volta das questões de qualidade surgiu nos Estados Unidos de forma mais sistemática, e as metodologias de Deming e Juran conheceram, então, grande interesse, quando a indústria americana acordou para o fato de ter perdido uma boa parte do seu mercado internacional a favor do Japão, aparentemente mais atento aos ensinamentos daqueles “gurus” da qualidade industrial. A questão da quebra de competitividade americana levou a uma intervenção mais direta do governo, que disponibilizou diversos apoios para promover o lançamento de metodologias que permitissem à nação recuperar o domínio perdido. Em 1988, o então Presidente Reagan criou o Prêmio Malcolm Baldrige para reconhecer o alto nível de qualidade dos produtos e serviços das empresas americanas.

A nova filosofia do êxito empresarial americano passou a apoiar-se num conjunto de seis princípios: converter-se num sócio do cliente; interessar os empregados pelo negócio da empresa; colaborar ativamente com os fornecedores; medir a satisfação dos clientes; inovar, inovar e renovar; e competir, tendo por base a preocupação com a melhoria contínua dos produtos e serviços (Galgano In Rupérez, 1994).

Na Europa verificou-se uma evolução do mesmo tipo, e criou-se, também, uma versão europeia do prêmio de qualidade americano, a chamada *European Quality Award* (EQA), que foi instituída pela Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM), em 1988, e teve o seu primeiro prêmio entregue em 1992. A atribuição deste prêmio é considerada uma distinção muito importante devido à participação, na Fundação, de algumas grandes empresas, líderes no espaço europeu, tais como a *Nestlé*, a *KLM*, a *Volkswagen* e a *Electrolux*.

Segundo Gentili (1995), os diversos tipos de prêmios, tais como o Prêmio Deming (Japão), a Medalha da Qualidade (Japão), o Prêmio Europeu de Qualidade (EQA), o Prêmio Malcolm Baldrige de Qualidade (Estados Unidos) e, mais recentemente, o Certificado de Qualidade Internacional ISO 9000<sup>2</sup> (*International Organisation for Standardisation - ISO*) possibilitam às empresas contempladas um reforço e um reconhecimento do seu nível de competitividade nos mercados. Pode considerar-se que estes prêmios e certificados têm na sua base e visam como objetivo o desenvolvimento da melhoria contínua da qualidade, ou seja, a sua meta é a qualidade total. Durante a década de 80, vários países, como a Alemanha, a Itália, a França e a Inglaterra, desenvolveram programas e campanhas com o objetivo de tornar a qualidade uma prioridade do mundo empresarial, estimularam a criação de organismos de certificação de qualidade e promoveram a aproximação entre os empresários e a administração

---

<sup>2</sup> Este certificado de Qualidade Internacional teve a sua origem na primeira versão do *British Standard*, o BS 5750, que foi publicada em 1979 e reformulada em 1987 e 1994. Após a entrada do EN 29000 (Europeu), esta norma foi re intitulada BS EN ISO 9000 na sua última revisão, a de 1994. Acrescenta-se que este certificado possui três modelos que são: ISO 9001, que equivale ao BS 5750, parte 1; ISO 9002, da parte 2 e ISO 9003, da parte 3. Porém, eles não são hierárquicos, isto é, podem ser utilizados simultaneamente. Contudo, como os modelos de garantia de qualidade utilizados nos diferentes países se assemelham (BS5750 – Britânico; EN29000 – Europeu; ISO 9000 – Internacional; Q90 - Estados Unidos), pode utilizar-se o termo ISO 9000 como sendo uniforme, pois os seus conteúdos são praticamente idênticos (Ashton et al, 1995, Sallis, 1993).

pública (Rupérez, 1994). Porém, todas estas iniciativas têm como base as noções desenvolvidas pelos autores que temos vindo a referir.

Hoje, a questão da qualidade transformou-se num negócio próspero. Harari (1993) calcula que existem cerca de 1000 versões de TQM (*Total Quality Management*), tendo-se tornado, por si própria, uma indústria na casa dos biliões de dólares. A necessidade de vender este produto num mercado extremamente competitivo levou a uma enorme inovação nas formas de designação do produto que, se por um lado são a delícia de muito gestor, por outro, farão corar o mais empedernido académico. A título de exemplo, citamos alguns desses produtos, tal como colecionados por Hinchcliffe (1994), e que mantêm-se em inglês original, para que não se perca algum do seu verdadeiro sabor ao estilo “guru”:

...We have experienced a string of fads proclaiming the same institutional success including Statistical Process Control, Long-Range Planning, Strategic Planning, Management by Objectives, Zero-Based Budgeting, O&M (Organisation and Methods), Theory ‘Z’, Theory ‘K’, Job Enrichment, the energetic Management-by-Walking-About, Value-Added Planning, Work-Place Reform and the various other theories through which scholars and practitioners have earned their fame, their theses, their MBAs and their consultancy fees.

Este negócio propagou-se aos consultores de gestão e, em 1990, representava nos Estados Unidos um negócio estimado em 4 biliões de dólares anuais (Naisbitt e Aburdene, 1990), onde pontificam organizações tão apelativas como:

. . .Global Business Network, Tishi controlled organisations, Branto Kenton’s Human Technology Consultants, Emerge (which has worked with Virginia Retail), I and O, Transform Ltd, the Creative Learning Consultants, Potentials Unlimited, The Results Partnership Ltd, Keith Silverter’s Dialogue Management Training Services (influenced by Psycosynthesis), Impact Factory (running the ‘Money Factor’), Dave Baun’s ‘Charisma

Training' e Anthony Robbins' Unleash the Power Within Weekends...(Heelas, 1996 : 64).

Grande parte deste chorudo negócio consiste nos cursos para gestores, pagos a qualquer coisa como 4000 US\$ por um fim de semana de êxtase com um "guru". Este tipo de seminários lembra, curiosamente, alguns dos aspectos das sessões de algumas organizações religiosas. Nigel Thrift (1998) faz uma citação de um artigo onde Byrne (1986) descreve uma dessas sessões em que, depois de um café da manhã comunal, os membros da "congregação" se sentam na sala de conferências à espera de serem iluminados. Então:

...entra o nosso *leader* todo desalinhado. Cabeça para baixo, mãos nos bolsos das calças deformadas, move-se sem parar. A sua voz sobe aos agudos enquanto recita a litania. Livrem-se da humilhação... livrem-se dos lugares de estacionamento para executivos... Façam com que todos pertençam à mesma equipe... Há duas maneiras de ficar rico: a satisfação máxima dos clientes e a inovação constante...

Há quem aplique receitas que apelam para o que se entende ser esta nova forma de cultura do empresariado como, por exemplo, um método de perguntas: *What, Who, When, Where, Why, How*, ou seja, procurar saber "o que, quem, quando, onde, porque e como" as atividades são desenvolvidas na empresa, envolvendo todas as dimensões acima referidas. Outros usam o ciclo de Deming ou ciclo PDCA, que consiste em utilizar uma articulação do processo de gestão de qualidade com base em planejar (Plan), executar (Do), verificar (Check) e atuar corretivamente (Action). Este ciclo é repetitivo, reiniciando-se novamente sempre que se atinge o seu término (Rupérez – 1993; Ruas, 1996).

O que é extraordinário é o fato deste negócio prosperar, apesar de não estar provado que os resultados sejam bons. Como diz Harvey (1993:127), enquanto que as companhias que tiveram êxito no uso da TQM recebem uma enorme publicidade, pouco ou nada se fala dos fracassos, desses milhares de

companhias que faliram apesar do recurso à TQM, ou que a abandonaram na falta de efeitos visíveis. Harari (1993:33) registrou num estudo que, das 305 empresas entrevistadas que recorreram à TQM, apenas 20 afirmaram ter conseguido um aumento significativo de qualidade, competitividade, produtividade ou retorno financeiro, enquanto que Myers e Ashkenas (1993:17) relataram que dois terços das firmas inquiridas declararam que a utilização da TQM não tinha trazido qualquer benefício.

Dentro desta perspectiva, Harari (1993:33) enfatiza que os métodos TQM são uma combinação de:

- uso de métodos estatísticos;
- resposta aos desejos e necessidades dos clientes;
- previsão dos desejos dos clientes;
- adaptação aos objetivos (*fitness to purpose*) ou consistência.

Neste sentido, as cerca de mil variantes de TQM, que ele diz existirem, consistem apenas na ênfase relativa dada a estas formas de atuação. Note-se que a ênfase na satisfação dos clientes mostra que a TQM está claramente orientada para uma perspectiva de mercado, com uma posição bem definida no triângulo de Barnett.

De qualquer modo, o desenvolvimento da TQM encontra-se firmemente ligado a três nomes: Edward Deming, Joseph Juran e Philip Crosby. Deming (1986) considera que o problema da qualidade reside, essencialmente, na gestão, e apresenta o seu célebre programa de 14 pontos, que são, na verdade, muito mais uma exortação aos gestores sobre o que devem e não devem fazer para que a empresa prospere, do que uma seqüência para a implementação de um processo de qualidade. Como diz Sallis (1993) os famosos 14 pontos de Deming “. . . são uma combinação de uma nova filosofia de qualidade com apelos aos gestores para que alterem as suas práticas”. A ele - conjuntamente com Shewhart

- se deve o SPC (*Statistical Process Control*), para controle da qualidade dos produtos e redução dos desperdícios e defeitos.

Juran (1989) é conhecido por ter criado a frase *fitness for use or for purpose*, no sentido em que um dado produto pode corresponder às especificações que foram fixadas e, no entanto, ser um fracasso de vendas por não se adequar aos desejos dos clientes, ou seja, cumprir as especificações é uma condição necessária da qualidade, mas não é uma condição suficiente. Criou, também, a famosa regra 85/15, ou seja, 85% dos problemas das empresas são causados pela gestão que controla em média 85% dos sistemas de uma organização. Por fim, diremos que a sua receita se designa por SQM (*Strategic Quality Management*) e procura conseguir a contribuição do pessoal a diferentes níveis para a melhoria da qualidade.

Finalmente, Philip Crosby (1979) está ligado a duas idéias atraentes (embora longe de estarem comprovadas) sobre qualidade. A primeira, a de que a qualidade é, em princípio, gratuita, uma vez que a eliminação dos desperdícios e ineficiências compensa o custo dos programas de melhoria de qualidade; e a outra, é a de que problemas como erros, falhas, desperdícios e atrasos na produção podem ser totalmente eliminados, se a instituição assim o quiser. Para atingir este difícil objetivo de “zero defeitos”, Crosby estabeleceu um programa de qualidade com o mesmo número mágico de 14 passos, sendo que um deles se intitula, por sinal, ‘medição da qualidade’<sup>3</sup> (Sallis, 1993:55).

Curiosamente, Gentili (1995) considera que existem cinco aspectos centrais no mundo dos negócios quando se discute a qualidade: a qualidade não é uma novidade para os empresários; a qualidade vista como uma nova estratégia

---

<sup>3</sup> Uma tarefa importante da equipe de melhoria de qualidade é decidir como definir as falhas da qualidade e a sua melhoria, o que implica uma medição da qualidade. É importante ser capaz de medir os desvios correntes potenciais dos padrões de qualidade, de tal modo que seja possível uma avaliação objetiva e uma ação corretiva.

competitiva; a correlação entre qualidade, produtividade e rentabilidade; a busca da qualidade supondo uma organização particular do processo produtivo, e, finalmente, a qualidade é “mensurável” e, além disso, tem um custo. Este último ponto mostra que Gentili não concorda com Crosby quanto aos custos da qualidade. Gentili salienta, ainda, que no mundo empresarial moderno, a qualidade é meramente tratada como algo (produto) que pode ser observado e medido através de controles estatísticos.

Uma análise mais detalhada das causas de fracasso em algumas aplicações da TQM será retomada no ponto que tratará da sua aplicação na educação. Conclui-se, assim, com uma definição do conceito qualidade total:

Qualidade total, tal como é aplicada e objetivada numa empresa, consiste em satisfazer as necessidades dos clientes e as suas expectativas, alcançando uma alta produtividade com o mais baixo custo possível.

e com uma definição de gestão da qualidade total (TQM), tal como foi proposto pela *Shell International Petroleum*, em 1992:

...é o resultado da interação entre três processos: o planejamento da qualidade, que supõe a identificação dos clientes, a definição das suas necessidades e o desenho dos produtos e/ou serviços; o controle da qualidade, que consiste na medição, comparação e as devidas correções necessárias para assegurar a qualidade pretendida dos produtos; a melhoria da qualidade com o esforço continuado de eliminar práticas antieconômicas e de aumentar o nível de satisfação do cliente.

Sistemas semelhantes e com os mesmos objetivos de melhoria contínua de qualidade têm sido posteriormente aplicados em órgãos públicos de diferentes países, seguindo a orientação geral destes métodos empregues em empresas privadas, mas com as adaptações que se tornam necessárias devido ao fato dos contextos em que são aplicados nos órgãos públicos serem muitas vezes completamente diferentes. É uma tentativa de passar para o setor público a

“etiqueta” da qualidade.

- **A Qualidade nos serviços públicos**

Os sistemas de controle e melhoria de qualidade foram posteriormente transpostos do setor privado para diversos serviços públicos, onde foram, em regra, aplicados e desenvolvidos, por iniciativa e imposição governamental. A sua aplicação iniciou-se, em geral, pelas áreas da saúde e da assistência social, só mais tarde se aplicando ao setor da educação. Neste aspecto, o Reino Unido é um caso paradigmático.

Este desenvolvimento de metodologias de avaliação no setor público foi designado por Guy Neave (1998) como a "ascensão do Estado avaliativo" e correspondeu, segundo Martin Cave e Maurice Kogan (1990:179):

...a um conjunto de políticas que, em parte, foram primeiro desenvolvidas como uma resposta empírica, de curto prazo, às dificuldades financeiras no início dos anos 80, mas que depois assumiram um caráter estratégico de longo prazo.

Por outro lado, Mary Henkel (1991:9), a propósito da mesma idéia do Estado avaliativo, afirma que:

...o governo (do Reino Unido) identificou a avaliação como uma componente significativa para conseguir alguns objetivos fundamentais: o controle da despesa pública, a alteração da cultura do setor público e a alteração das fronteiras e da definição das esferas da atividade dos setores público e privado.

No Reino Unido, este movimento deu-se no seguimento da subida dos conservadores ao poder, em 1979, e correspondeu a uma substituição das doutrinas econômicas de Keynes pela forma mais pura e dura do monetarismo, "implicando a máxima liberdade para o mercado, um papel reduzido do Estado e um aumento da liberdade individual" (Henkel:10).

O Governo conservador atacou frontalmente a burocracia do setor público, que considerava dominada por burocratas, profissionais e sindicatos cujo principal objetivo era aumentar o seu poder, gerando “uma maior burocracia que consumia uma proporção crescente do produto nacional bruto, enquanto se tornava progressivamente menos manejável e responsivo”. (Henkel:11). Outro alvo do Governo foram as autoridades locais, embora os argumentos utilizados fossem diferentes:

...a despesa estava fora de controle e a gestão do governo local era ineficiente e tinha produzido falhanços maciços. Mais fundamentalmente, o Governo começou a questionar a legitimidade de algumas atividades das autoridades locais e a atacar o papel do governo local na democracia Britânica (Henkel:13).

O Governo procurou estruturar a discussão política em termos meramente economicistas, fazendo enormes esforços para:

...realçar as noções de economia, eficiência, *value for money*, eficácia e performance como valores incontestáveis, essenciais para a manutenção da ordem política. Como corolário, assume-se que a avaliação deve ser sumativa, produzindo julgamentos peremptórios, baseados tanto quanto possível em indicadores de *performance* ou medidas quantitativas de relações de *input-output* e de resultados, avaliados contra metas ou padrões pré-definidos (Henkel,:20).

Como se vê, este comportamento do lado do Governo corresponde exatamente à hipótese de Barnett, de que este daria forte preferência à utilização de medições como as que resultam da utilização dos indicadores de *performance*.

Foi neste ambiente desfavorável que os mecanismos de avaliação foram aplicados ao setor público Britânico (mais tarde, serão analisadas quais as conseqüências negativas em relação ao ensino superior). Entre as medidas tomadas salienta-se a criação, pelo *Local Government Finance Act* de 1982, da

Comissão de Auditoria, destinada a impor um maior controle e inclusive sanções, do Governo central sobre o Governo local, incluindo na sua missão a promoção da economia, da eficiência e da eficácia na gestão de recursos pelas autoridades locais; a criação da Inspeção dos Serviços Sociais (em 1985); a atividade do Serviço Consultivo de Saúde (*Health Advisory Service*), bem como a utilização crescente de consultores de gestão por departamentos do governo central para fins de avaliação.

A isto haverá que acrescentar a utilização generalizada de indicadores de *performance* como instrumento de avaliação, os quais tiveram um crescimento extraordinário. Por exemplo, na área da saúde, o sistema foi lançado em 1983 com cerca de 140 indicadores por autoridade distrital de saúde, mas, em 1989, o número de indicadores tinha sido multiplicado por 10! Além de que os indicadores de *performance*, como veremos a propósito do ensino superior, não são indicadores fiáveis da qualidade. Por exemplo, Pollitt (1990:169) afirma que os indicadores estão por norma, relacionados com “economia” e “eficiência”, embora pouco digam quanto à “eficácia” e, muito menos quanto a conceitos como o de “equidade”, certamente relevantes em serviços públicos como os da saúde ou da segurança social.

Numa outra abordagem realizada por Lewis e Jones (1990:40) sobre o uso de medidas de *output* e *performance* em departamentos governamentais, estes afirmam que, para isso ser possível, os departamentos devem ser capazes de definir objetivos claros, de monitorar os progressos em relação a esses objetivos e de avaliar os resultados. Porém esta tarefa não é fácil, pois, como reconhecem os próprios autores, os objetivos são muitas vezes apresentados como “...produzir relatórios sobre...”, “...organizar cursos para...”, o que não corresponde a uma definição em termos de qualidade de

serviço como seria, por exemplo: responder a todos os pedidos num período máximo de cinco dias úteis, ou assegurar um índice de satisfação dos clientes de, pelo menos, 90%. Os mesmos autores referem que outro problema é a falta de quantificação:

...Por exemplo, objetivos que começam por “melhorar” ou “reduzir” podem ser legítimos desde que a alteração seja visível e que a sua grandeza não tenha importância. E a quantificação pode mesmo não ter sentido: “Completar 10 relatórios até Abril de 1990” só é um objetivo útil se tiver relação com algum objetivo mais fundamental.

Por outro lado, Pollitt (1990:172) refere também a dificuldade da definição de objetivos dos serviços públicos e da sua hierarquização, como por exemplo:

...o Serviço Nacional de Saúde existe para curar, para cuidar ou para prevenir? As escolas devem preparar os alunos para empregos, devem enriquecê-los culturalmente ou devem inculcá-los disciplina social? As prisões devem ser avaliadas principalmente em termos do seu papel de custódia ou dos efeitos de reabilitação?

Este tema será debatido mais profundamente a propósito da aplicação de metodologias de avaliação ao ensino superior.

Curiosamente, Rupérez (1994), ao tratar da problemática da qualidade no setor público de Espanha, também salienta que é importante observar os motivos que encaminharam o setor público a adotar orientações provenientes de sistemas de melhoria da qualidade do setor privado e chama a atenção para alguns fatores tais como: a ineficácia do Estado, a postura estática da administração, o Estado desenvolvendo um papel de mau empresário e a cultura da função pública. O autor acredita que estes fatores com as suas especificidades, colaboraram para que órgãos da função pública espanhola olhassem para o mundo das empresas e começassem a visualizar diferentes

formas de administração centrada na nova filosofia de gestão, ou seja, o cliente e a sua revalorização.

Porém, este mesmo autor, chama a atenção para alguns itens que deveriam ser observados com cautela. O primeiro refere-se à importância dispensada à questão da direção e liderança na gestão da qualidade. Ele acredita que esta preocupação, quando reportada para o serviço público, implica que ocorra uma revalorização da função pública e da noção do serviço do Estado, tanto na dimensão ética como na profissional. Caso contrário, será muito difícil alcançar os níveis mais inferiores da organização.

O segundo item diz respeito à descentralização que, conforme afirma o autor, quando levada às últimas consequências, supõe uma ampla autonomia de todos os recursos, melhorando assim os resultados. Na continuação, ele refere-se aos objetivos, resultados e à avaliação. Neste sentido, o autor sustenta que, para que haja uma descentralização na função pública, esta deve ser acompanhada pelo binômio liberdade-responsabilidade, caso contrário haverá uma grande possibilidade de se chegar ao caos. Para tal, é necessário ter objetivos, alcançar resultados e avaliá-los de forma correta e adaptada.

Rupérez (1994), aponta ainda para a preocupação com a seleção, formação e motivação na função pública. Quanto à seleção, ele salienta que esta deve ser um processo rigoroso e fiável, e defende que a continuidade na formação dos funcionários gera a motivação para que estes consigam desenvolver as suas capacidades e potencialidades de trabalho. Por fim, evidencia que a reabilitação do funcionário perante a sociedade e a recuperação do seu prestígio, da sua dignidade social e da sua honra perdida, serão ganhas unicamente através da melhoria da qualidade no seu trabalho individual e coletivo.

Apesar destas características referidas por este autor estarem relacionadas com a realidade espanhola, é possível olhar através destes “óculos” para as mudanças e melhorias necessárias no ambiente do serviço público em vários países. Respeitando a realidade e os problemas característicos de cada país, de uma forma geral, cresce a convicção de que os órgãos públicos em geral aparentam estar necessitados de alguma alteração e de serem vistos com uma abordagem diferente.

Em conclusão, verifica-se que processos semelhantes e com linhas delineadoras parecidas com as dos sistemas de controle de melhoria contínua de qualidade aplicados em empresas privadas são, também, experimentados em setores públicos, havendo mesmo uma corrente que defende que, pelo menos, alguns dos pressupostos do *Total Quality Management* (TQM) poderiam vir a ser úteis neste contexto de aplicação.

Uma discussão mais detalhada a este propósito será feita na próxima abordagem, a qual será dedicada às adaptações que foram e são realizadas, com o objetivo de aplicar, na educação, os preceitos e pressupostos da qualidade total, usualmente desenvolvida nas empresas. Tratar-se-á, assim, a TQM nas tentativas que foram feitas para aplicação aos serviços públicos, em geral, e à educação, em particular.

- **A TQM na educação<sup>4</sup>**

Conforme afirma Ashton et al. (1995), a década de 1990 é a década da qualidade. Segundo Gentili (1995), ocorreu uma espécie de fascinação pela moda do tipo efficientista, utilizando transposições terminológicas do “mundo dos negócios” para o “mundo pedagógico”.

---

<sup>4</sup> O sistema TQM foi aqui abordado por ser o mais representativo das tentativas de imposição de um modelo utilizado nas indústrias para a educação.

Por outro lado, é evidente que o grande negócio da qualidade total não iria deixar de lado um mercado tão apetecível como o do ensino superior, cujo o qual tem sido pressionado a utilizar métodos e processos que aumentem a sua eficiência, nomeadamente quando a necessidade de aumentar o número de alunos não é acompanhada pelo correspondente acréscimo de financiamento público.

Os resultados positivos obtidos por algumas das empresas que implementaram os processos da qualidade total, tanto no que se refere à empresa internamente, envolvendo os funcionários, donos e acionistas, como ao seu lado externo, abrangendo prioritariamente a satisfação dos clientes, ao serem largamente publicitados, motivaram a transposição deste tipo de processo para o campo educacional, tendo, porém, o cuidado de fazer adaptações, uma vez que agora não se trata de produtos industriais, mas sim da formação pessoal e profissional de seres humanos. Assim, várias instituições de ensino, em diferentes países, realizaram trabalhos no sentido de aplicar a lógica da qualidade total no campo da educação, embora se possa dizer que os resultados não tenham sido entusiasmantes.

A utilização de uma metodologia tão diretamente importada do setor empresarial, para mais revestida de uma linguagem profundamente estranha, ou mesmo repulsiva, para os académicos, apresenta enormes dificuldades, podendo dizer-se que existe, claramente, uma clivagem entre os poucos crentes na eficácia da TQM no ensino e o numeroso grupo dos descrentes. É interessante comparar algumas das afirmações contraditórias de crentes e “ateus”.

Assim, enquanto Sallis (1993) afirma que:

...A TQM é um método de garantir a qualidade e os padrões da educação. Fornece uma *filosofia*, bem como

um conjunto de ferramentas para melhorar a qualidade.

...A TQM não é apenas mais uma iniciativa. É uma filosofia e uma metodologia que ajuda as instituições a gerir a mudança....

...A TQM é uma filosofia de melhoramento contínuo, que pode dar a qualquer instituição de ensino um conjunto de ferramentas práticas para satisfazer e mesmo exceder as necessidades, desejos e expectativas dos atuais e dos futuros clientes.

...Felizmente a TQM é muito flexível e pode adaptar-se para corresponder às necessidades e características particulares de todas as instituições, pequenas ou grandes.

Por outro lado, isto contrasta, de modo flagrante, com as afirmações dos descrentes:

...parece que há grandes esforços, energias e recursos gastos em iniciar a TQM e sistemas relacionados, mas pouca evidência de que tenham tido um grande impacto nos sistemas de ensino superior ou de que tenham produzido qualquer melhoria na interface professor/aluno. (Harvey, 1993).

...a TQM não possui um suporte teórico ou epistemológico, ela é pragmática. Isto significa que é algo que se preocupa principalmente com os resultados práticos; uma concepção fundada sobre o princípio da eficácia e pouco preocupada com a teoria, ou até mesmo com um ideal. Neste caso, o critério de avaliação passa a ser o êxito das ações (Harvey, 1995).

...a TQM (ou o método Deming) é uma síntese de práticas e teorias de gestão já bem conhecidas com o objetivo de criar uma cultura organizacional dedicada a produzir serviços e produtos de alta qualidade. (Warren-Piper, 1993:97).

...provavelmente, a TQM não terá nada a dizer diretamente sobre a criatividade envolvida na investigação (Warren-Piper, 1993:100).

...a TQM inibe a inovação e mina a capacidade

empreendedora ao padronizar e tornar rotineiros os procedimentos internos, ocasionando um comportamento estéril e mecanicista, baseado em fórmulas (Harari, 1993).

...a TQM é intrinsecamente burocrática e cria procedimentos adicionais muito pesados. (Hill, 1993).

O fato da TQM, objeto de grandes operações de marketing, ser considerada eficiente e eficaz nas empresas privadas, levou a que, apesar de todas as dificuldades de transposição para o campo da educação, tivessem surgido aplicações em alguns países, embora deva salientar-se que, até hoje, esta aplicação foi extremamente limitada e com resultados pouco encorajadores. E os casos onde a TQM foi aplicada ficaram a dever-se ao fato das universidades terem sido submetidas a pressões financeiras crescentes e à necessidade de, como diz Williams (1993:229), "...se comportarem como empresas comerciais num mercado ferozmente competitivo".

Nos Estados Unidos, dos 3614 colégios de ensino superior existentes, apenas 24 instituições foram identificadas como tendo adotado o sistema TQM e, destes 24, somente 5 tiveram alguma experiência significativa (Marchese, 1991). Mais especificamente, a Universidade do Estado de Oregon (OSU) desenvolve um programa de gestão pela qualidade total, tendo como referência básica as práticas de qualidade aplicada na *Ford Motor Company*, na *Hewlett Packard* e na *Xerox Corporation*. E ainda, com base neste programa da OSU, a Universidade de Barcelona, na Espanha, oferece um curso de gestão pela qualidade total.

No Brasil, a experiência de que se tem conhecimento é o programa "Escola de Qualidade Total" (EQT). Este programa é direcionado para escolas do ensino público obrigatório e resume-se às características centrais do sistema de *Total Quality Control* (TQC), aplicado em algumas instituições dos Estados

Unidos. Mas este programa não se configura de grande difusão no país.

Na Argentina, em Mendoza, existe o “Sistema Provincial de Avaliação da Qualidade da Educação” que se constituiu numa das primeiras experiências de medição de qualidade em séries terminais da escola primária e secundária desenvolvida naquele país. Este sistema de avaliação visa a elaboração de uma série de *rankings* de escolas.

No Chile, foi aplicado o “Sistema de Medição da Qualidade do Ensino” (SIMCE), que se constituiu num derivado da Prova de Avaliação do Rendimento Escolar (PER). Este foi aplicado a partir de 1988, no último período da ditadura de Pinochet, e tinha como objetivo básico a mobilização de uma série de ações e atitudes por parte dos agentes descentralizados para melhorar a qualidade do ensino, utilizando uma lógica de aproveitamento dos recursos internos na própria sala de aula (Gentili, 1995).

Em relação às experiências de adaptação da TQM para as universidades, foram documentadas algumas experiências, nomeadamente nas universidades de Bradford (Porter e Oakland, 1992) e de Nortumbria (Prabhu e Lee, 1992), mas limitadas às Escolas de Negócios onde o corpo docente está familiarizado com a TQM, que é ensinada nos seus cursos. Outros casos referidos são Aston (Clayton, 1992) e South Bank (Geddes, 1992), mas onde a aplicação não se fez na área do ensino.

As aplicações da TQM ao ensino superior, para além de escassas, não se dirigiram às atividades fundamentais das universidades: a investigação e o ensino. Pelo contrário, limitaram-se em regra ao setor administrativo e às áreas de serviços, tais como: manutenção, limpeza, restauração, segurança, comunicações, edifícios, finanças, reprografia, pessoal, entre outras. (Ager, Barner e Slee, 1992), o que não é de estranhar, uma vez que se já se observam

dificuldades na transposição para as empresas de serviços da TQM, inicialmente aplicada às indústrias de manufatura, muitos mais problemas surgirão, como se verá, na sua aplicação ao setor da educação. De fato:

...Em alguns casos, os processos dirigidos à melhoria da qualidade da manufatura têm criado dificuldades quando se iniciou a sua implementação no setor dos serviços. Os compradores de produtos manufaturados e de serviços são exteriores à organização mas, no caso do setor dos serviços, o cliente está menos bem separado do produto do que no caso dos produtos manufaturados. Como mostraram os estudos de TQM em hotéis, restaurantes e mesmo em serviços de saúde, o maior envolvimento pessoal do cliente no produto - a extensão em que o cliente é, de algum modo, parte do produto - têm estado na raiz das dificuldades, quer em definir o produto, quer em compreender as necessidades dos clientes (Warren-Piper, 1993:98).

É evidente que se estes problemas existem na transposição das empresas de manufatura para as empresas de serviços, eles serão ainda mais formidáveis quando se tenta aplicar a TQM ao ensino superior, mesmo na falsa suposição de que uma universidade pode ser vista como uma mera indústria de serviços, como propõe Sallis (1993:30-31).

A primeira questão óbvia na aplicação ao ensino superior é a definição dos seus produtos e dos seus clientes. Entre estes podemos considerar os alunos, os seus pais, os empregadores, as disciplinas académicas, o governo e a própria sociedade que lucra com as externalidades produzidas pelas atividades de ensino. Mas os produtos também são muito diversos, tais como os alunos formados, a educação, o conhecimento, a investigação, a cultura, a crítica social, os serviços à comunidade, e outros. E entre estes produtos podem surgir conflitos, por exemplo quanto às prioridades que afetam o equilíbrio relativo das atividades de ensino/investigação/serviços à comunidade.

O fato dos estudantes serem, simultaneamente, produto e cliente,

dramatiza as dificuldades da falta de separação entre estes, como se depreende dos problemas acima referidos da aplicação da TQM em empresas de serviços. Mais curioso ainda é pensar que se a base da TQM é a satisfação das necessidades e desejos dos clientes, então que será do papel extremamente importante que as universidades sempre desempenharam, ao longo de uma vida multissecular como voz e pensamento crítico da sociedade? De fato, como aplicar o ponto de vista de Deming a este produto que raramente é desejado e nunca procurado pelo cliente? Nesta perspectiva Warren-Piper (1993:99) salienta esta dupla posição e refere que:

...Mas, quando os professores e os alunos, atuando como "a universidade", criticam alguns aspectos da sociedade exterior, surge um novo "cliente" e os anteriores "fornecedores" e "clientes" - professores e alunos - atuam em consonância para oferecer um serviço diferente. Serviço que muitas vezes não é procurado por aqueles a quem é oferecido. É um paradoxo, dado que as demonstrações da universidade são muitas vezes dirigidas contra ações do governo, que também serviços do governo, tais como os das repartições fiscais, sejam oferecidos freqüentemente a clientes que não os querem. Mastenbroek (1991) refere esta dificuldade criada pela natureza da atividade do serviço público quando se procuram definir critérios de avaliação da qualidade com base na satisfação dos clientes.

e afirma ainda que (:99):

...estas complexidades, que não existem na manufatura e que só levemente se refletem nas indústrias de serviços, tornam complexa a aplicação da TQM à empresa universitária.

Por outro lado, quais as necessidades e desejos dos estudantes? Como se definem? E aqui também a TQM falha, ao ignorar que a educação é um processo bem mais rico, envolvendo a idéia dos alunos como participantes num processo de aprendizagem. Assim, Carothers (1992) critica o fato da TQM

ignorar a noção de transformação implícita no processo educativo e a sua substituição por uma perspetiva de aluno-cliente, revestida com uma linguagem managerialista. Também Harvey e Green (1993) afirmam que a TQM não considera o aspecto da transformação e Warren-Piper (1993:97) considera a TQM essencialmente reducionista - as possibilidades de produção ou de serviços são analisadas parcelarmente - não vendo a experiência de aprendizagem do aluno como parte de um processo holístico.

Além disso, as metodologias tipo TQM procuram atingir uma produção uniforme, sem falhas, sem variações, num sistema de produção em massa, o que está em total oposição ao que deve ser a educação do aluno como ser humano, aspecto que é criticado por diversos autores (Holloway, 1993; Baldwin, 1994; Harvey, 1994; Woodhouse, 1994).

Outras dificuldades da aplicação da TQM ao ensino superior resultam do elevado custo de implementação, do longo tempo necessário à obtenção de resultados, das reações extremamente negativas do corpo docente, pouco habituado a uma metodologia que surge como um extraterrestre no meio académico<sup>4</sup>, as dificuldades do trabalho em grupo, o aumento da burocracia e da carga de trabalho e, por fim, as dificuldades da medição e da aplicação de métodos estatísticos ao processo educativo. Segundo Goodman *et al* (1994), a TQM falha porque lhe falta uma medição rigorosa dos resultados e porque muitos docentes consideram que os métodos estatísticos da TQM são irrelevantes quando aplicados ao processo educativo. É bem conhecido o rotundo

---

<sup>4</sup> Uma das novelas mais populares de David Lodge, intitulada *Nice Work*, descreve o choque cultural de um gestor de Birmingham, homem de meia-idade, que troca de emprego com uma jovem docente da Universidade de Birmingham. Um processo deste tipo teve lugar nos politécnicos britânicos onde diretores oriundos do meio empresarial olham com perplexidade para dentro da instituição, procurando perceber o que se passa. Por vezes, há uma sensação de habitantes de diferentes planetas a olharem uns para os outros, separados por um abismo. E, como refere David Dill (1995), quando a TQM foi introduzida na Universidade de Michigan, os docentes do Departamento de estudos clássicos exclamaram convictamente: mas nós não temos clientes!

falhanço da tentativa de aplicação da TQM à Faculdade de Ciências da Universidade Tecnológica de Queensland (Austrália), onde alguns professores, eles próprios especializados em estatística, usaram os seus conhecimentos para ridicularizar as aplicações que os técnicos da TQM tentaram impor (Harvey, 1995).

Também por isso, parece demasiado otimista a afirmação do “crente” Sallis (1993), quando diz ser possível aplicar a TQM respeitando o contexto cultural, organizacional e as demais características de cada instituição, com a vantagem adicional de, sendo o sistema de qualidade baseado na TQM desenvolvido e aplicado internamente, isso significar que o sistema pode atingir a estabilidade sem a necessidade de recorrer a padrões externos de qualidade. Contrariando, também, a posição demasiado otimista de Sallis, deve reconhecer-se que, de uma forma generalizada, a utilização do modelo de *Total Quality Management* exige a necessidade de haver uma mudança cultural, que a organização deve seguir uma filosofia “única” e que todos devem possuir praticamente o mesmo nível de responsabilidade, o que, incontestavelmente, implica uma mudança de paradigma<sup>5</sup>.

Do que ficou dito, poderemos concluir que a TQM dificilmente será implantada no ensino superior. Aliás, verifica-se que, depois de algum interesse inicial por parte de algumas instituições, a TQM parece ter saído rapidamente de moda. Como refere Harvey (1995), as sessões paralelas sobre a TQM em

---

<sup>5</sup> Sallis (1993) enfatiza que está implícita, no método TQM, uma mudança de paradigma, principalmente quando se refere a uma mudança cultural que deve ocorrer no meio onde está sendo desenvolvido o processo, incluindo alterações no vocabulário, no comportamento dos trabalhadores (*staff* incluído) enfim, na totalidade do contexto. Ainda sobre este aspecto, Henkel salienta que houve uma influência muito forte dos paradigmas dos investigadores do Reino Unido sobre os investigadores avaliadores, no momento do desenvolvimento do processo de avaliação naquele país (1998:287). Isto demonstra a influência e a interferência que pode ocorrer referente a manutenção e/ou às alterações de paradigmas, que, por algumas vezes, colaboram em alguns aspectos mas que, noutros, acabam por se transformar em grandes barreiras de difícil transposição.

conferências que durante algum tempo, foram bastante populares, são, agora, de certo modo, vistas como *passé*, e a primeira conferência nacional sobre TQM em educação, marcada para 1995, em Inglaterra, acabou por ser cancelada.

No entanto, é interessante recordar a posição de David Dill (1995), quando chama a atenção para a diminuição do que ele designa como “coesão académica” e, citando Massy e Zemsky, afirma:

...O declínio da solidariedade académica tem sido relacionado com o aumento observado do comportamento oportunista entre os membros do corpo académico, na medida em que faculdades nos US atuaram coletivamente para reduzir as cargas docentes nas universidades, aumentando discricionariamente o tempo que pode ser dedicado à investigação não financiada, atividades de consultadoria e ensino especializado na pós-graduação.”

e, continua, dizendo que “...isto levou ao que Massy et al., chamam “colegialidade esvaziada”, uma diminuição do tempo dedicado ao ensino dos alunos de graduação e às atividades coletivas essenciais para assegurar a qualidade ao nível institucional<sup>6</sup>.

Cita, ainda, as palavras de Henry Rosovsky, ao retirar-se da direção da Faculdade de Ciências e Artes da Universidade de Harvard:

...[A Faculdade de Artes e Letras] tornou-se numa sociedade largamente sem regras ou, para o dizer de modo diferente, os membros de nomeação definitiva da faculdade - freqüentemente atuando como indivíduos - fazem as suas próprias regras...como organismo social, atuamos sem uma constituição escrita e com muito poucas leis comuns. Esta é uma combinação pobre, especialmente quando não existe consenso sobre deveres e padrões de comportamento.

O que David Dill (1995) quer transmitir é que a transformação do

---

<sup>6</sup> Em Portugal, poderemos citar exemplos do mesmo tipo. Também os académicos atuam, por vezes, para salvaguardar os seus interesses corporativos, em detrimento do interesse social, de que é exemplo o congelamento das vagas dos cursos de Medicina durante longos anos.

ensino de um sistema de elites para um sistema de massas, associada à crescente especialização do conhecimento e ao poder individual do acadêmico, detentor desse conhecimento, levaram a uma fragmentação e a uma perda de coesão, quer ao nível disciplinar, quer ao nível institucional, com grandes riscos para a manutenção da qualidade. Este autor lista como fatores causadores deste fenômeno “...a primazia do individual e a autonomia das faculdades, a extrema especialização do conhecimento e a adoção de formas de ensino modular.”

É o que ele chama de uma perda do “capital social”, entendido este como redes sociais e mecanismos horizontais de cooperação que podem afetar, de uma forma extremamente significativa, a *performance* das organizações sociais (Coleman, 1988; Granovetter, 1985; Putnam (1993). Segundo David Dill, “...O capital social facilita a coordenação e a cooperação e encoraja a emergência da confiança social. Quando os indivíduos estão imersos em redes densas de interação social, os incentivos para comportamentos oportunistas diminuem.”

O autor conclui o seu artigo afirmando:

...O gênio de W. Edwards Deming foi ter percebido claramente que as causas do declínio do capital social nas organizações, quer os mecanismos de integração e os valores essenciais que levam à sua criação. Através dos olhos de Deming podemos ver que assegurar a qualidade dos programas acadêmicos exigirá mais do que encorajar escolhas racionais de universidades pelos alunos, ou dar incentivos positivos aos docentes para que ensinem. Exigirá, também, refazer o tecido colegial das comunidades acadêmicas, os mecanismos coletivos pelos quais os membros das faculdades controlam e melhoram a qualidade dos programas de ensino e de investigação.

Esta questão é retomada por Harvey (1995), embora de uma forma diferente, já que defende que o necessário não é a TQM, pouco adequada ao “etos” universitário, mas o que ele chama “novo colegialismo”: “...é a reapreciação e a reorientação dos valores colegiais e o reforço do colegialismo

que fornece o contexto em que as lições da TQM podem ser mais beneficentemente situadas”, e define o “novo colegialismo” como:

...O novo colegialismo é virado para o exterior e responsivo à mutação de circunstâncias e exigências. Vê o grupo colegial como um fórum para a tomada de decisões acadêmicas, mas está preparado para alargar este grupo para permitir a discussão e negociação com outros parceiros importantes, entre os quais os alunos (Roper, 1993; Barnett, 1994; Gibbs, 1995; Erwin e Knight, 1995). Ele enfatiza a competência profissional que presta contas, em vez da integridade acadêmica inviolável. O seu papel assumido é o da larga disseminação do conhecimento e da compreensão por meio dos processos mais eficazes para facilitar a aprendizagem e produzir o conhecimento.

e conclui:

...No essencial, a TQM abrange uma noção “pragmática” parcial da noção de qualidade que é de utilização marginal no contexto da aprendizagem superior e do desenvolvimento do conhecimento. O novo colegialismo adota uma noção transformativa da qualidade que abrange o processo e a mudança, em vez de aderir a uma especificação estática de um produto. Os esforços podiam ser dirigidos com proveito a desenvolver um colegialismo aberto, auto-reflexivo, em vez da importação da indústria de processos managerialistas caros, burocráticos, difíceis de manejar e alienantes.

Em conclusão, sustenta-se que o método ou o sistema TQM não tem condições de se adequar ao ensino superior, apesar da existência de várias tentativas de se fazer a sua aplicação em alguns casos concretos.

A próxima abordagem será direcionada para a qualidade no ensino superior, com base nas metodologias que vêm sendo utilizadas nos diferentes sistemas de avaliação do ensino superior de alguns países, mais especificamente no Reino Unido, França e Países Baixos, e que não têm o modelo TQM por referência.

- **Os Sistemas de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior**  
**Algumas considerações gerais**

Foram já feitas algumas reflexões sobre a questão da qualidade em ambientes empresariais e sobre a transposição de alguns conceitos e metodologias do setor privado para o setor público em geral, e para o setor da educação em particular, utilizando o modelo TQM. Também já foi desenvolvido um trabalho que demonstrou a dificuldade da definição do conceito de qualidade.

Iniciar-se-á uma análise mais detalhada das questões de qualidade no ensino superior, com base nos sistemas nacionais de avaliação de alguns países, os quais se afastam geralmente do modelo do TQM, tendo, em regra, como objetivo central, pelo menos ao nível retórico, a melhoria da qualidade do ensino. Porém, tecer-se-á primeiro algumas considerações sobre a razão do recente interesse nas questões da avaliação da qualidade.

De acordo com Barry Harker (1995):

...Uma explicação para estas alterações é a de que a preocupação com a eficiência e a qualidade que caracterizaram, durante os anos 80, as tomadas de decisão ao nível industrial e governamental, em resposta a condições económicas difíceis, influenciou as políticas de ensino superior no final dos anos 80 e no início dos anos 90.

Esta opinião é compartilhada, por exemplo, por Diana Green (1994:5-8), quando afirma que:

...Os recursos disponíveis para o ensino superior tinham de crescer a uma velocidade inferior à do crescimento da taxa de participação. Portanto, as instituições de ensino superior teriam de demonstrar os mesmos ganhos de eficiência de outras instituições do setor público...Implícito no movimento para criar competição entre instituições está o risco de que na procura de uma maior fatia do número de estudantes e dos recursos, a qualidade venha a ser sacrificada. Para afastar críticas de

um declínio dos padrões acadêmicos, o Livro Branco de 1991 e a subsequente Lei do Parlamento exigem que os conselhos de financiamento (*fundind councils*) estabeleçam unidades para avaliação da qualidade que informarão as suas decisões sobre o financiamento.

Também Guy Neave (1995) salienta que a teoria do estado supervisor procura reduzir a despesa pública com o ensino superior e melhorar a visão estratégica das políticas nacionais, abandonando as funções de controle detalhado *a priori*, em favor de uma avaliação *post hoc* da *performance* das instituições, e, refere ainda (Neave, 1996:37), que se deu a introdução, pelos governos, da noção do “...Estado avaliativo que parece ser mais eficaz em impor sistemas de prestação de contas (a outra face da autonomia) e de controle sobre as principais atividades da academia - ensino, aprendizagem, investigação e gasto de fundos”.

Por seu lado, van Vught (1994) afirma que a qualidade é um conceito político e é, também, um conceito multi-dimensional. Trata-se de um conceito político por serem os governos que, em nome da qualidade, definem e implementam as políticas; trata-se de um conceito multi-dimensional, porque o trabalho é desenvolvido com vários interlocutores e possui múltiplos objetivos. Na perspectiva de van Vught, as características apontam para um modelo de Estado regulador. Isto é, o governo, utilizando a qualidade como objetivo, define e implementa as políticas de grande alcance. Porém, apesar destas características de Estado regulador, a componente multi-dimensional da avaliação é uma porta aberta para o desenvolvimento de trabalhos mais participativos, democráticos e que respeitam os conceitos de autonomia das instituições.

O papel do Estado é também referido por Michael Apple (1998), no contexto dos Estados Unidos, onde distingue entre uma tendência neoconservadora, em que está implícita uma presença muito marcante do Estado,

e uma tendência neoliberal, onde o Estado desempenha um papel considerado mais fraco, criando um espaço para uma atuação do mercado.

Neste contexto, o mesmo autor afirma que as políticas utilizadas na posição ideológica neoconservadora incluem uma intervenção nas alterações do *curriculum* ao nível nacional, a aplicação de exames nacionais, o “retorno” aos altos padrões de excelência e o reviver da tradição *western* e do patriotismo. É, portanto, o regresso aos valores tradicionais e à “moralidade”. Quanto às políticas neoliberais, Apple (ibid) indica, quase caricaturalmente, que estas políticas consideram que “...o que é privado é necessariamente bom e o que é público é necessariamente ruim” (1998:4). Acrescenta, ainda, que os neoliberais têm uma racionalidade essencialmente econômica, salientando como normas dominantes a eficiência e a ética da análise do custo-benefício.

Esta tendência neoliberal que se salientou, nos anos 80, nos Estados Unidos e em muitos outros países, deu origem aos mecanismos de responsabilização direcionados para as abordagens e terminologias do mundo empresarial, passando os pais e alunos a serem tratados como consumidores e os resultados da educação oferecida como produtos.

Por outro lado, Buarque (1994:125) salienta a necessidade de rever o conceito de qualidade para que a idéia de que as universidades estão a perder qualidade seja vista numa perspectiva correta:

...O que de fato existe é uma perda da qualidade-utilitária que se espera da Universidade, muito mais com base na expectativa que a sociedade (e nós da comunidade) temos em relação a ela, do que com base em comparação ao passado. O que de fato mudou não foi a quantidade-de-qualidade, mas a qualidade-de-qualidade; não se trata, portanto, de desejar apenas intensificar o grau de qualidade, mas de rever o padrão que define qualidade.

Por seu lado, Goedegebuure (1993:341) levanta o problema da

necessidade da avaliação para determinar a relevância das atividades das universidades para com a sociedade:

...é possível (e importante) avaliar o grau pelo qual as instituições de ensino superior estão realizando estas missões, metas e objetivos estabelecidos e também é possível avaliar a relevância das atividades das instituições para as necessidades da sociedade.

Esta questão é também levantada por Guy Neave (1995) quando, diz que:

...as universidade terão de enfrentar um novo desafio, o da contradição entre as exigências da sociedade quanto à “relevância” e a tradição de visão de longo prazo das universidades. E existem claros sinais de que algo mudou; por exemplo, o termo “elitista”, que antes se ligava às características dos cidadãos mais aptos e à orientação da educação universitária, foi sendo gradualmente ligado a algo fora do alcance ou do interesse do cidadão comum, a algo desligado do mundo, ou pior do que tudo, a algo *irrelevante*.

Porém, Barry Harker (1995) vai mais longe na sua análise, ao considerar que a questão dos custos crescentes do ensino superior, sendo uma explicação razoável para a introdução dos sistemas de avaliação, não explica, porém, o que há de essencial no que ele considera como uma quebra da autonomia das universidades pela introdução de conceitos como a eficiência, a racionalidade managerialista e a avaliação. Segundo este autor foi o pós-modernismo que criou as condições que permitiram esta redução da autonomia tradicional das universidades, resultante das exigências externas de que a qualidade seja assegurada.

Este mesmo autor cita o lamento de Allan Bloom (:240) de que “...o racionalismo ocidental tenha culminado na rejeição da razão...” para defesa da idéia da existência de uma crise profunda, e caracteriza esta como:

...O declínio do racionalismo implica um declínio da base

consensual para uma política de educação pública. Como o racionalismo foi a grande metanarrativa legitimadora das universidades a partir do século XVIII, o seu declínio trouxe uma crise à noção das universidades como instituições liberais comprometidas com as virtudes emancipadoras da razão.

No entanto, a tentativa de aumentar o acesso ao ensino superior e a solicitação constante de mais verbas por parte das instituições desencadeou uma diferente visão do papel das universidades. Neste sentido, Harker (1995) salienta que:

...A perda da metanarrativa legitimadora na altura do aumento do acesso ao ensino superior, e o aumento conseqüente dos pedidos aos cofres públicos, deu aos governos uma oportunidade para redefinirem o papel das universidades. Esta redefinição afastou largamente a idéia de que as universidades são instituições liberais autônomas. Paradoxalmente, foi, em parte, o custo de financiar a equidade e o acesso alargado, que resultou na redefinição do valor da universidade moderna, em termos econômicos e de *performance*.

E, seguindo as regras de financiamento das universidades e a lógica da eficiência e da eficácia, este mesmo autor aponta para a possibilidade de ter havido uma troca na narrativa, evidenciando objetivos diferenciados e salientando a ocupação do culto da eficiência no lugar da razão. Sendo assim, ele afirma que:

...Enquanto o racionalismo ou a Razão estiveram entronizados como a metanarrativa legitimadora, as universidades gozaram de autonomia. Quando a Razão se fragmentou, a legitimação passou para a narrativa dos que controlam o financiamento das universidades. Como todas as formas de discurso coerente são legítimas num mundo pós-moderno genuíno, uma narrativa transforma-se rapidamente numa narrativa legitimadora. Logo, é possível que uma narrativa baseada no culto da eficiência, mas mascarada de excelência, venha ocupar o terreno da legitimação deixado vago pela Razão.

Mas será verdade que as instituições universitárias perderam autonomia em consequência da avaliação? Note-se que Goedegebuure *et al* (1993) afirmam que a responsabilidade e a autonomia não são necessariamente incompatíveis. Existem instituições que estão prosseguindo as suas próprias metas e prioridades, e, ao mesmo tempo, ganhando mais autonomia.

Acredita-se que a questão da perda ou ganho da autonomia tem muito a ver com a nacionalidade da universidade, como viu-se no capítulo anterior. Na generalidade dos países da Europa continental, as universidades gozam hoje de um nível de autonomia claramente alargado em relação à situação de há três décadas atrás, sendo a avaliação, como diz Guy Neave (1996:37), a outra face da autonomia. Porém, é um fato que, por exemplo, as instituições universitárias britânicas, que há três décadas detinham consideravelmente mais autonomia do que as universidades continentais, viram a imposição dos sistemas de avaliação ser acompanhada por uma perda significativa daquela. É, provavelmente, o efeito do que Hore (1993) chama de “os cinco Es do Thatcherismo”: economia, eficiência, eficácia, empresa e excelência. Porém, lembra-se que a questão da autonomia foi tratada mais detalhadamente no Capítulo 1.

### **Objetivos e meios de avaliação.**

Pretendemos agora discutir alguns conceitos básicos para definição e implementação de sistemas de avaliação, para o que se consideram fundamentais os trabalhos de Kells (1992;1998), Kells e van Vught (1988) e Vroeijenstijn (1995). Para maior clareza, antes de prosseguir, definiremos alguns dos termos correntes no domínio da qualidade, utilizando as propostas de David Dill (1996):

- **Acreditação** - num processo de acreditação, determina-se se uma instituição ou curso cumprem condições mínimas de qualidade, e, se a resposta for positiva, certifica-se publicamente a existência de padrões educativos mínimos. Na acreditação, os padrões mínimos são definidos exteriormente à instituição, geralmente pela agência de acreditação, e a metodologia envolve, em regra, uma combinação de indicadores de *performance* com a auto-avaliação e a avaliação por pares. Os resultados da acreditação são geralmente tornados públicos, embora se omitam detalhes que possam embaraçar a instituição e criar uma relação antagônica com a agência de avaliação.
- **Avaliação da qualidade** - estes processos avaliam a qualidade de atividades específicas, como o ensino e a investigação, mas, ao contrário da acreditação, fazem um julgamento gradativo da qualidade em vez de uma simples decisão binária em relação a padrões mínimos. Tal como no caso da acreditação, também a avaliação utiliza, em regra, indicadores de *performance*, a auto-avaliação e a avaliação por pares. Porém, idealmente, a avaliação será feita tendo em conta a missão da instituição e não padrões externos de excelência.
- **Auditoria acadêmica** - é uma avaliação externa, por pares, dos sistemas de avaliação, garantia e melhoramento da qualidade da instituição. Numa auditoria de qualidade não se avalia a qualidade de uma instituição ou programa, nem se faz uma acreditação em função de padrões mínimos: o que se verifica é se a instituição tem sistemas que assegurem que ela está bem equipada para garantir e melhorar a qualidade das suas atividades.

No que segue concentrar-se-á, essencialmente, sobre os sistemas nacionais de avaliação da qualidade, começando por recordar que a noção de

qualidade depende do utilizador ou do observador pelo que, segundo Vroeijenstijn, "...É uma perda de tempo procurar uma definição."

No estabelecimento de um sistema nacional de avaliação, a primeira grande questão consiste em definir os seus objetivos, uma vez que estes podem ser muito diversos e, por vezes, mesmo incompatíveis (Amaral, 1997).

Por exemplo, a avaliação pode ser utilizada para melhorar a qualidade de um curso ou de uma instituição. Em relação a um curso, interessará saber quais são os seus pontos fracos e os seus pontos fortes? O que é preciso alterar? Está o programa atualizado? Quais os níveis de repetições e abandonos? Qual a posição dos licenciados no mercado de trabalho? Qual o peso da componente laboratorial (se existir)? Quanto a uma instituição, pode proceder-se a uma avaliação parcelar ou global (nos seus múltiplos aspetos de ensino, investigação, prestação de serviços e gestão) para ver o que é preciso transformar, de modo a melhorar a qualidade das atividades.

A avaliação pode ser um processo voluntário iniciado por uma instituição com um objetivo de marketing para, num mercado de alunos altamente concorrencial, poder demonstrar à sociedade que tem qualidade, que os seus programas de ensino são excelentes, que os licenciados que forma têm uma grande aceitação no mercado de trabalho.

Mas a avaliação também pode ser usada pelo Ministério para obter critérios para a alocação de recursos, para criar informações para o mercado, ou para pressionar as universidades a atuarem de uma forma mais eficiente.

As finalidades da avaliação são, portanto, muito diversas, e alguns dos objetivos são conflituais. A segunda questão é a de que os tipos de critérios utilizados para avaliação podem ser diversos, embora possam, em geral, reduzir-se a três, usados isoladamente, ou em combinações diversas (Amaral, 1995) :

- grau de cumprimento de objetivos pré-fixados, partindo da definição da missão da instituição e verificando em que grau está a ser cumprida;
- grau de cumprimento de requisitos externos, por exemplo, os definidos por uma associação profissional;
- a avaliação do desempenho, ou seja, a comparação do modo de funcionamento em relação a situações normativas.

O primeiro critério é essencialmente interno, é o *conhecido fitness to purpose*, de Juran, que já referimos e que é particularmente útil em sistemas de ensino muito heterogêneos. Um exemplo bem conhecido é o dos Estados Unidos, onde uma mesma agência de acreditação pode ter a seu cargo instituições que vão desde prestigiadas Universidades de investigação, como Harvard e Yale, até a um modesto *community college*. Admite-se, assim, a coexistência de instituições com missões, objetivos e graus de financiamento diversos, mas todas com a sua utilidade dentro do sistema de ensino, não podendo, porém, fazer-se uma comparação direta devido à sua diversidade. Na verdade, embora provavelmente desiguais em prestígio, podem ser igualmente úteis a grande universidade de investigação com reputação internacional e o modesto colégio local, dirigido a uma minoria específica, ou à formação de técnicos de caráter intermédio para atender às necessidades locais. Nestas condições, a avaliação de um curso ou de uma instituição, depois de se verificar que a missão é compatível com o ensino superior, consiste em analisar até que ponto essas intenções são realizadas.

A aplicação deste critério não está, porém, isenta de críticas, a mais importante das quais é certamente a de que pode induzir a comportamentos laxistas; por exemplo, Elaine El-Khawas (1993) afirma que, quando este critério for levado ao extremo, até se pode considerar que uma escola de gatunos terá qualidade, por cumprir os seus objetivos de formar excelentes ladrões. Segundo

Vroeijenstijn (1996:16), este critério distingue entre nível, padrões e qualidade:

...Numa afirmação da qualidade diremos: Vamos fazer aquilo que prometemos. Por exemplo, quando comemos num *McDonald*, obtemos provavelmente qualidade, mas não o mesmo nível de qualidade que nos é servida quando jantamos num restaurante com duas ou três estrelas no Guia *Michelin*. Portanto, não podemos avaliar a qualidade do *McDonald* usando os mesmos padrões que usamos para avaliar um restaurante classificado. Cada nível de qualidade tem o seu preço. Assim, apenas podemos perguntar – estou conseguindo o que esperava?

O segundo critério, pelo contrário, é essencialmente externo, e a avaliação consiste em verificar o grau de cumprimento de padrões definidos, por exemplo, por ordens profissionais. Este tipo de critério é utilizado, freqüentemente, em processos de acreditação de cursos que garantem o exercício de atividades profissionais.

Finalmente, o último critério é usado quando se pretende efetuar um *ranking* de instituições ou de programas. A sua utilização pelos governos é freqüente, quando estes pretendem justificar publicamente decisões sobre o nível de financiamento atribuído às diversas instituições (como acontece, por exemplo, em Inglaterra). A *performance* de um curso (ou de uma instituição) é comparado, fator a fator, com a de outros cursos (ou instituições), recorrendo muitas vezes a indicadores. Este critério não tem como objetivo prioritário a melhoria da qualidade e pode mesmo conduzir ao chamado efeito *anti-Robin Hood* (Westling, 1990), ou ainda, efeito de S. Mateus (Neave, 1997): “Ao que tem será dado; ao que não tem será tirado, mesmo aquilo que tem”, uma vez que as recompensas serão dadas aos ricos e bem sucedidos, à custa dos pobres e humildes.

Nesta perspetiva de defender a necessidade de haver critérios bem

definidos nos processos de avaliação, Paul et al. (1992:151), referindo-se a alguns trabalhos que vêm sendo realizados em processos de avaliação de instituições de ensino superior no Brasil, afirmam que a qualidade, se for tratada sem a devida clareza dos critérios que a definem ou que a tornam visível, fica esmagada na sua compreensão.

Quando se estabelece um sistema de avaliação nacional, é absolutamente essencial assegurar a coerência entre objetivos, critérios e mecanismos de avaliação. Antes de implementar o sistema é necessário discutir e aprofundar um conjunto muito diversificado de questões sem cuja resolução não se deverá avançar. Infelizmente, já foram causados prejuízos graves a alguns sistemas de ensino, nomeadamente na América do Sul, por o sistema não ter sido bem pensado. Vejam-se diversos casos apresentados por van Vught (1985), Kells (1989, 1990, 1995 e 1998) e El-Khawas (1983). Kells (1998) afirma que:

...País atrás de País e instituições *ad nauseum* parecem deixar-se levar pelos mesmos pequenos vendedores e pela autopromoção nacional ou institucional em relação a formas particulares de acreditação, indicadores, gestão da qualidade e outras que tais, sem uma compreensão fundamental da forma de construir uma cultura e um sistema relevante de avaliação para uma dada instituição, sistema ou nação. A idéia parece muitas vezes ser uma procura de uma solução mágica, relativamente rápida, a adoção de algo que parece (raramente sabem) resultar noutra lugar, noutra país, ou noutra instituição. "Temos de o fazer agora, você não compreende, há problemas reais aqui,...etc."

Mas veja-se alguns exemplos. Se o objetivo prioritário da avaliação for a melhoria da qualidade, então é fundamental que o processo seja sentido por toda a instituição, que esta se auto-critique, que procure descobrir os seus pontos fortes e as fraquezas, e, neste contexto, a auto-avaliação é essencial. Nestas condições, os padrões de qualidade definidos pelo governo não têm qualquer

interesse e o *ranking* e a comparação com outras instituições devem ser evitados.

Se o objetivo da avaliação for um exercício de *marketing*, uma demonstração da qualidade da instituição perante a sociedade, então a auto-avaliação não é suficiente por não oferecer garantias de isenção aos olhos da sociedade, pelo que será necessária uma avaliação por peritos exteriores à instituição, podendo, igualmente, fazer-se uso de padrões definidos por organizações profissionais, como forma de garantir uma formação aos graduados com a possibilidade de um exercício profissional.

Porém, se o objetivo é definido pelo governo, que pretende, por exemplo, fixar um critério para o financiamento, então é o governo que define os padrões, ocasionando desta forma, uma comparação e a elaboração de um *ranking* de instituições e neste caso, os resultados serão tornados públicos para legitimar a política governamental.

Outra questão importante é a de saber quem controla, quem é o responsável pelo sistema de avaliação. O Governo? Uma agência dependente do Parlamento? Uma agência independente, mesmo privada? As próprias instituições?

Neste sentido, Boaventura (1997) considera que o problema da titularidade (gestores) é uma das questões suscetíveis de causar um conflito. Enquanto a universidade achar que um processo de avaliação - mesmo que esse seja sério e direcionado para os objetivos das instituições - irá *tirar* a autonomia adquirida, não será fácil participar nesta caminhada. Além do que, na titularidade, é necessário que o processo esteja sendo desenvolvido juntamente com as instituições de ensino superior e não sob o comando do governo, pois, neste caso, corre-se o risco de desenvolver um processo centralizador e controlador. Ligada a esta questão está a do financiamento do sistema, pois é

importante compreender que ele será caro.

Igualmente importante é definir se os resultados da avaliação estão ligados a prêmios ou sanções. Segundo Martin Trow (1996), "...um problema central é o de criar um sistema de prestação de contas que não puna dizer a verdade e que recompense o que parece ter êxito". Na verdade, se há necessidade de que as instituições produzam relatórios de auto-avaliação verdadeiros, francos e autocríticos, tendo em vista a melhoria da qualidade das suas atividades, isso nunca acontecerá se a instituição souber que, por dizer a verdade, indicando claramente os seus pontos fracos, vai acabar por ser punida. Ou seja, na perspectiva de uma punição, os relatórios de auto-avaliação são, muitas vezes, transformados em verdadeiros documentos de relações públicas.

Nesta mesma perspectiva van Vught enfatiza que:

Tentar relacionar um sistema de recompensas e sanções com o delicado mecanismo da avaliação da qualidade é o melhor meio de assegurar que este sistema não funcionará. Criando uma relação entre avaliação de qualidade e financiamento, certamente produziremos uma cultura de submissão. Além disso, este tipo de relação acaba sempre por punir os mais fracos, não concedendo os recursos extra que poderiam solucionar grande parte dos problemas salientados no processo de avaliação.

Por isso, defendemos aqui a ausência de uma ligação direta e imediata entre avaliação e punição, embora seja necessário prever mecanismos que tornem as avaliações efetivas, ou seja, que façam com que elas contribuam de forma efetiva para a melhoria da qualidade. Porém, evitando "a pedagogia da cenoura e do porrete" ou "a pedagogia do horror".

Outra questão delicada é a da divulgação pública dos resultados das avaliações. De novo se relembra que, se a finalidade prioritária da avaliação da qualidade for a sua melhoria, então devem evitar-se os mecanismos punitivos ou que causem um profundo desprestígio às instituições. O problema é

particularmente sensível no âmbito das relações com a mídia/comunicação social, sempre ávida em conseguir notícias sensacionalistas.

São bem conhecidos os efeitos negativos que atuações menos sensatas tiveram sobre os sistemas de avaliação, e as instituições de que se referem duas situações amplamente divulgadas na mídia<sup>1</sup>, e que ocorreram no Brasil (Amaral e Polidori, 1999). O primeiro incidente ocorreu quando José Goldemberg, então reitor da Universidade de São Paulo, fez publicar nos jornais diários a lista dos docentes e investigadores “improdutivos” daquela instituição, o que causou um mal-estar insuportável e minou durante anos qualquer grau de confiança nos processos de avaliação. O segundo ocorreu em 1994, quando a imprensa diária<sup>7</sup> publicou um *ranking* com as 20 melhores e as 20 piores universidades brasileiras, de acordo com o trabalho de um membro do Conselho Federal de Educação.

Apesar de todas as dificuldades, os relatórios de avaliação e, por vezes, também os relatórios de auto-avaliação são, em regra, tornados públicos havendo, porém, um extremo cuidado na sua redação, de forma a evitar especulações. Esta é, sem dúvida, uma das fases mais delicadas do trabalho dos peritos externos.

Por exemplo, Durham (1992:205) salienta que a divulgação dos resultados de um processo de avaliação obedece ao seu caráter democrático e torna possível utilizar tal documentação como instrumento de controle, mas, também, como argumento de reivindicação. Acrescenta ainda que: “...a publicação dos resultados da avaliação é um instrumento democrático ainda num outro sentido - é uma forma privilegiada de prestação de contas, à sociedade, do

---

<sup>1</sup> Termo utilizado em Portugal é “meios de comunicação social”.

<sup>7</sup> Vejam-se, por exemplo, os jornais diários do Recife de 27 de Julho de 1994.

uso dos recursos públicos”.

Em alguns países tem-se discutido, também, a necessidade de avaliar o próprio sistema de avaliação, verificando se atua de acordo com as normas fixadas, se produz os resultados esperados, se cumpre os objetivos pretendidos, se não há desvios ou problemas de aplicação. Surgiram, assim, as agências de meta-avaliação.

Finalmente, ainda outras questões devem ser discutidas e resolvidas, como por exemplo, a periodicidade das avaliações, a participação das organizações profissionais, o peso das questões regionais na avaliação, o que vai ser avaliado? (ensino? investigação? prestação de serviços? uma combinação destes aspectos? avaliação por cursos ou institucional?, entre outros).

### **Alguns sistemas de avaliação europeus**

Os estudos comparativos mostram que os sistemas em curso nos diversos países, apesar de apresentarem características que lhes são específicas, quer quanto aos detalhes da metodologia utilizada, quer mesmo quanto aos seus objetivos e à forma da condução do processo, revelam, no entanto, alguns elementos comuns. Nesta breve análise, ir-se-ão considerar os três sistemas europeus mais antigos (UK, França e Holanda), os quais oferecem, porém, uma excelente idéia da diversidade possível de objetivos e de metodologias. Apesar de toda a diversidade, estes sistemas apresentam dois elementos comuns que integram, aliás, a quase totalidade dos sistemas conhecidos: referimo-nos à auto-avaliação e à avaliação externa, por pares.

### **Componente Interna - Auto-avaliação**

O processo de auto-avaliação consiste numa avaliação interna feita pela própria instituição antes da visita de um comitê avaliador externo, ou da

continuidade do processo, quando é realizado apenas internamente. Após esta avaliação, é elaborado um relatório, e este, segundo Pilot e Vroeijenstijn (1993), possui três finalidades principais: estimular a gestão interna da qualidade, ser uma preparação interna para a visita da comissão externa e fornecer informação básica a esta comissão visitante.

O aspecto mais delicado do processo de auto-avaliação é o que está relacionado com o sentimento de confiança. Isto porque ocorrem e, com uma certa frequência, reações negativas do *staff* acadêmico, devido à incerteza do que irá ocorrer com os resultados da avaliação. Esta preocupação aparece pelo fato de que, num processo exemplar de auto-avaliação, tanto os pontos positivos como os negativos da vida acadêmica das instituições e, por vezes, do próprio *staff* acadêmico e/ou administrativo, devem ser trazidos à superfície. Os membros das instituições questionam sobre as garantias que o *staff* acadêmico terá de que estas informações não serão utilizadas contra ele. Ou de quais serão as conseqüências se, no processo de auto-avaliação, todo o *staff* exprimir, com absoluta franqueza, a pura e dura verdade do seu ambiente de trabalho.

Se o trabalho desenvolvido no processo de auto-avaliação não for feito sobre a base da confiança, é praticamente impossível alcançar bons resultados. Esta afirmação tem como base a questão de que as informações adquiridas neste processo de auto-avaliação - que provavelmente constarão no relatório - é que tornarão viável o complemento do restante processo, de uma forma legível.

Dentro desta perspectiva e no contexto universitário, a faculdade ou o departamento é quem deve determinar de que maneira será realizada a auto-avaliação. Esta atitude auxiliará a que o *staff* acadêmico, os estudantes e o *staff* administrativo tenham mais confiança no processo. É por este motivo que muitos

autores defendem que o processo de avaliação deve ter por objetivo essencial a melhoria da qualidade, não sendo punitivo; por exemplo, não ligando os resultados da avaliação diretamente ao financiamento.

Este aspecto é também salientado por Kells (1992), quando afirma que o ambiente de desenvolvimento deste processo deve ser construtivo e não punitivo, e enfatiza que o processo deve operar num ambiente interno de confiança, em que os problemas são levantados e as soluções são procuradas. Neste mesmo sentido, Goedegebuure et al. (1993) referem que a auto-avaliação deve ser realizada da forma mais coerente possível e que deve ser inserida no seu contexto. Afirmam ainda que a melhor pessoa para realizar um julgamento inicial sobre a qualidade numa área de ação é o próprio perito (*expert*) da área.

Vroeijerstijn (1996:67) reforça esta preocupação e afirma que "... fazer uma boa auto-avaliação é, antes de tudo, um processo de aprender fazendo". O autor procura enfatizar que, provavelmente, não será no primeiro processo de auto-avaliação que os resultados sairão conforme o esperado. Este é um caminho que a instituição deve seguir e tentar aprender, de forma a que este resultado consiga auxiliar na melhoria ou na manutenção da qualidade. O processo de auto-avaliação, além de atender às exigências de fornecer informações da instituição aos comitês de avaliação, permite desenvolver o auto-conhecimento da instituição.

Este processo oferece ainda outras vantagens para o sistema. Goedegebuure et al. (1993) referem três vantagens: primeiro, a auto-avaliação dá àqueles que lidam com as questões da qualidade a propriedade do processo de avaliação; segundo, a auto-avaliação põe os que a realizaram em contato mais direto quer com a clientela das instituições de ensino superior, quer com a comunidade; e terceiro, a auto-avaliação força as instituições a ultrapassar em

declarações piedosas sobre a identificação dos objetivos e das missões, de forma a que possam ser medidos.

Também Pilatti et al. (1992) consideram que, apesar de existirem limites num processo de auto-avaliação, é necessário encorajar as instituições a que o façam:

...parece desejável encorajar as universidades a construírem indicadores que permitam obter rapidamente uma visão global do seu desempenho e provocar uma avaliação interna mais aprofundada. É só através do conhecimento da sua própria realidade que as instituições de ensino superior poderão melhorar a qualidade do seu funcionamento e prestar corretamente os serviços que a sociedade tem o direito de esperar delas.

e listam um conjunto de normas que o processo de auto-avaliação deve seguir:

- a auto-avaliação nunca deve ser um trabalho de uma só pessoa, sendo importante designar um grupo responsável pela auto-avaliação;
- convém estabelecer um cronograma claro;
- os diversos tópicos do relatório de auto-avaliação devem ser distribuídos entre os membros do comitê, sendo que cada um ficará responsável pela coleta de informações, análise e avaliação daquela situação;
- os resultados preliminares devem ser discutidos o mais amplamente possível; e
- é importante que existam mecanismos para que os alunos possam ser envolvidos ao máximo de forma representativa.

### **Componente Externa - avaliação por pares**

Como reconhece Boaventura (1997), a avaliação interna, por si só, não é suficiente para a obtenção de resultados completos da instituição num processo de avaliação. Neste sentido, ele afirma que a auto-avaliação, apesar de ser um processo possível e desejável de desenvolver no interior das instituições de ensino superior, e que certamente tornará possível obter bons resultados e boas conseqüências, é, no entanto, um processo que não satisfará a quem tem

mais interesse na avaliação, que são os financiadores. Uma forma de atender a este interesse é a existência de uma avaliação externa, correndo paralelamente com esta outra – a interna.

A avaliação externa tem como objetivo detectar os pontos fortes e as áreas preocupantes da instituição, através do diálogo entre a comissão e a faculdade (Vroeijenstijn, 1996), propondo soluções e ajudando a instituição a melhorar a qualidade.

Normalmente, a comissão é composta por peritos - que são escolhidos pelos seus pares – tanto do nível nacional como internacional, e estes membros internacionais, pertencem a um país com alguma forma de avaliação do sistema de ensino superior e, conseqüentemente, possuem uma certa experiência na área (Amaral, 1997). Os peritos devem ser individualidades com uma alta reputação e, por esse motivo, têm o aval dos seus parceiros para desenvolverem um trabalho de análise e aconselhamento. De uma forma geral, pode considerar-se que qualquer método que utilize o julgamento humano é chamado de *peer review* (Goedegebuure et al., 1993).

A atuação dos peritos deve revestir a forma de conselho, ou de recomendação, e não de julgamento (Kells, 1992). No entanto, nem sempre os processos de avaliação de qualidade obedecem a este requisito, havendo exemplos em que se enfatiza o aspecto de julgamento, o que tem levado à existência de reações contrárias e conturbadoras em algumas instituições do ensino superior.

O processo de avaliação externa ocorre, em geral, em três etapas. A primeira consiste numa visita dos peritos à instituição que será avaliada, depois de terem apreciado o relatório de auto-avaliação da instituição, que é antecipadamente enviado. Após um primeiro contato com a direção da

instituição, os peritos fazem entrevistas com os docentes, discentes, técnicos e demais profissionais que a comissão entender relevante. A comissão tem liberdade de acesso aos demais documentos da instituição que possam vir a ser necessários. Todos estes mecanismos são realizados com o objetivo de obter informações adicionais para que o processo tenha uma matriz mais completa possível.

A segunda etapa compreende a elaboração do relatório preliminar da análise realizada da avaliação externa, tendo por base o relatório de auto-avaliação, os documentos da instituição, as entrevistas realizadas pela comissão e demais tarefas desenvolvidas durante a referida visita. Este relatório, por sua vez, será enviado à instituição que está sendo avaliada, para que esta possa, se assim o entender, elaborar uma resposta, que enviará aos membros da comissão avaliadora. Esta resposta é necessária sempre que se detectem erros fatuais no relatório dos peritos.

A terceira fase diz respeito à elaboração do relatório final da avaliação, onde serão abordados todos os itens já mencionados, bem como a resposta da instituição, caso a comissão assim o entenda, com o que se conclui a intervenção dos peritos externos.

A questão que se coloca em seguida é a de saber até que ponto o processo de avaliação é eficaz, nomeadamente quando não existe um efeito punitivo. Este é certamente um dos aspectos mais delicados dos sistemas de avaliação, pois é evidente que este só será útil se produzir efeitos. Durham (1992) tem uma opinião bastante céptica sobre este ponto, considerando que as decisões tomadas pela instituição avaliada no seguimento dos processos avaliativos, por vezes, falham, ou são mesmo poucas, possibilitando que os efeitos de uma avaliação possam vir a ser muito difusos, acarretando um tempo

excessivo para o aparecimento de resultados.

### **Os sistemas de avaliação**

Embora todos os sistemas europeus incluam uma auto-avaliação e uma avaliação externa, as outras características tornam-nos muito diferentes. No caso do sistema inglês, ir-se-á referir essencialmente ao modelo governamental de avaliação introduzido no período de Margaret Thatcher. Este sistema foi recentemente remodelado, mas as questões em torno da implementação do novo sistema têm sido alvo de enormes controvérsias e discussão, não estando ainda estabilizado.

De qualquer modo, o modelo tradicional é extremamente penalizador para as instituições, pelo que não foi aceito por nenhum outro País da UE ou mesmo da Comunidade Britânica, sendo as suas piores características o controle do sistema de avaliação pelo Governo (ou melhor, pela entidade responsável pelo financiamento das instituições) e a ligação direta entre os resultados da avaliação e o nível de financiamento atribuído às instituições. Recorda-se, o que foi dito por Diana Green (1994) de que o Livro Branco de 1991 e a subsequente Lei do Parlamento exigiram que os conselhos de financiamento estabelecessem unidades para avaliação da qualidade e que informassem as suas decisões sobre o financiamento.

Acredita-se que os ingleses têm uma estratégia de diversificação depois da medida inicial de unificação do sistema binário, por promoção dos politécnicos a universidades. Essa diversificação é conseguida a partir dos exercícios de avaliação de investigação, que têm permitido concentrar uma grande percentagem das verbas num número reduzido de universidades. Deste modo, irá ser criado um sistema com algumas (poucas) universidades, onde se alia o ensino à investigação, e um número elevado de outras instituições que

serão, essencialmente, instituições apenas de ensino, eventualmente com exceção de um ou outro departamento onde se mantém a investigação.

O outro problema grave do sistema inglês é o recurso exagerado aos indicadores de desempenho (*performance indicators*), tais como o custo por aluno, as rácios entre o número de alunos e pessoal, as despesas de investigação, entre outros, chegando mesmo a considerar-se a percentagem das despesas com chamadas telefônicas em relação às despesas de investigação, o que deu origem a um artigo crítico de Johnston (1989) intitulado "*Do You Use the Telephone Too Much? A Review of Performance Indicators, Evaluation and Appraisal in British Universities*". A utilização dos indicadores de desempenho como base das avaliações tem efeitos negativos pois as instituições atuarão na defesa dos seus próprios interesses, procurando que o seu funcionamento se enquadre nos melhores valores dos índices utilizados, o que tem pouco a ver com a melhoria da qualidade da instituição.

No caso do sistema francês, a avaliação é institucional e não por cursos ou áreas científicas, estando a cargo de uma Comissão Nacional, na dependência direta do Presidente da República e não do Governo. Isto representa uma grande vantagem sobre o sistema inglês, uma vez que a comissão reporta diretamente ao Presidente da República, não havendo qualquer ligação entre financiamento e avaliação de qualidade. Aliás, pode mesmo acontecer que o resultado de uma avaliação menos boa resulte numa recomendação para aumento de financiamento, por exemplo, para renovar as instalações ou melhorar os laboratórios cujo equipamento foi considerado deficiente.

O sistema holandês tem, como objetivo essencial, a melhoria da qualidade, que se sobrepõe ao da prestação de contas. Pelas suas características especiais, este modelo tem sido utilizado, total ou parcialmente, por outros

países, entre os quais se conta Portugal. Outra característica muito importante é que quem controla o sistema são as universidades; não há, portanto, uma intervenção do Governo, como em Inglaterra, ou do Presidente da República, como em França. Ou seja, como o objetivo essencial é o da melhoria da qualidade, parte-se do princípio que cabe às próprias universidades a responsabilidade de assegurar essa promoção da qualidade. No caso holandês, a gestão do sistema é feita pela Associação das Universidade Holandesas (VSNU), e, em Portugal, a Fundação das Universidades Portuguesas e o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, desempenha o mesmo papel que a VSNU.

A avaliação é disciplinar, ou seja, faz-se por áreas científicas, é universal, porque se aplica a todas as instituições, e é cíclica, o que significa que, terminadas as avaliações de todas as áreas científicas, dá-se início a um novo ciclo (cada ciclo demora cerca de 5 a 6 anos).

Também não existe uma ligação direta e imediata entre os resultados da avaliação e os níveis de financiamento. No entanto, se os resultados de avaliações sucessivas forem consistentemente negativos, se a instituição não procurou melhorar a qualidade do ensino, ou se recusou implementar as recomendações das comissões de peritos, o Governo pode tomar medidas drásticas como a suspensão do curso e/ou o encerramento da unidade onde é lecionado.

É interessante retomar o trabalho de David Dill (1995) a propósito da questão do capital social. Assim, ele considera que o sistema holandês, com a sua ênfase na melhoria da qualidade e a utilização de uma avaliação por pares, onde a punição está ausente, terá fortes probabilidades de contribuir para o estabelecimento de uma rede de comunicação entre avaliados e avaliadores, e

entre as diversas instituições ao nível nacional, resultado das discussões entre colegas sobre o que está, ou não, bem no ensino de uma dada disciplina e na análise da situação ao nível nacional. Pelo contrário, ele considera que o sistema usado no UK, com a sua ênfase na punição e no julgamento, pode ser extremamente negativo e afirma:

...Como Deming observou na sua análise da gestão da qualidade na indústria, o perigo potencial de uma mentalidade de auditoria é uma excessiva ênfase na inspeção, no policiamento da qualidade, em vez de uma maior atenção na construção da qualidade através da definição e redefinição dos processos fundamentais que são a base da qualidade dos produtos e dos serviços.

### **Algumas considerações sobre a criação de sistemas nacionais de avaliação da qualidade**

Termina-se este capítulo com uma breve referência aos problemas da implementação dos sistemas nacionais de avaliação. Esta é uma questão extremamente delicada e devem observar-se todos os cuidados referentes ao tema. Haverá que definir muito cuidadosamente os objetivos da avaliação e os respectivos critérios, devendo depois os mecanismos implementados estar de acordo com a anterior escolha. Mais importante ainda, o sistema a implementar deve atender ao estado de desenvolvimento do sistema e às características sociais e culturais do País. O pior erro que se pode cometer é o da importação cega de um modelo usado por outros países e instituições, sem uma adaptação ao contexto nacional, tanto mais que, geralmente, são os países menos desenvolvidos que importam modelos de países mais avançados.

Herb Kells é particularmente crítico em relação a este aspecto, por exemplo, no seu livro clássico publicado em 1992, ou num artigo mais recente (1998). Assim, ele afirma:

Tristemente, enquanto em alguns países decorrem atividades de avaliação ineficazes e supérfluas, para completar a loucura, documentos e métodos de um país são transmitidos por funcionários ministeriais e seus compatriotas como se fossem segredos num jogo social, com a essência e o controle a perderem-se à medida que as mensagens mal-concebidas e desapropriadas se propagam. Nestas propostas, os objetivos e os meios deixam de estar adequados e por vezes confundem-se entre si. Procedimentos simplistas, repetitivos, por vezes parciais e ultrajantemente dispendiosos, são empacotados e carregados através das fronteiras e das culturas nacionais, para alimentar a confusão e semear, na boca dos acadêmicos, as sementes do desagrado por este disparate da avaliação ...Alguns problemas têm sido criados em todos os continentes por peritos itinerantes, muitas vezes por aqueles que só conhecem um sistema e o vendem - empurrando um pau redondo num buraco quadrado, quer em termos de história e de contexto, quer culturalmente. Algumas destas situações infelizes ocorreram na Europa Central e de Leste, e algumas ainda sobrevivem na América Latina.

Esta questão será retomada quando forem abordados, no próximo capítulo, os sistemas de avaliação do ensino superior de Portugal e do Brasil e ainda, nos textos sobre as características dos sistemas de ensino superior destes mesmos países.