

GESTÃO.Org

Revista Eletrônica de
Gestão Organizacional

ISSN 1679-1827

www.gestao.org.dca.ufpe.br

Volume 5, Número 3, SET/DEZ 2007

PANORAMA INSTITUCIONAL-LEGAL, AVALIAÇÃO E CONTROLE DE QUALIDADE DE ENSINO EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA.

João Marcelo Crubellate
UEM/UEL

Bruno Eduardo de Souza
UEM

Gustavo Moribe
UEM

Maísa Gomide Teixeira
UEM/UEL



Resumo.

Nosso principal objetivo neste artigo é discutir possíveis relações entre a evolução do panorama legal-regulativo concernente à qualidade do ensino superior, vigente no país no período de 1984 a 2004, e as características principais do aparato de controle e avaliação de qualidade introduzidos por uma IES pública, no mesmo período. Quanto ao método, a pesquisa caracterizou-se como estudo de caso, com perspectiva longitudinal de análise, baseada em dados secundários coletados a partir de análise documental e de conteúdo da legislação vigente no período sob estudo e publicações internas da organização (Universidade Estadual de Maringá), principalmente boletins informativos publicados a partir de 1990. Como resultados, foi possível dividir o marco regulativo relativo à questão da qualidade em três grandes períodos. Quanto ao caso estudado, observou-se crescente estruturação dos procedimentos de controle e avaliação da qualidade de ensino, crescentemente tendendo a um modelo tecnocrático de controle, o que evidenciou proximidade crescente com as orientações institucionalizadas, mas também algum grau de autonomia (até antecipação) por parte da Universidade em relação ao Estado.

Palavras-chave: ambiente institucional; ensino superior; qualidade; neoinstitucionalismo.

Abstract.

Our purpose in this paper is to discuss the relation between changes in institutional-legal environment and quality assessment and control (educational quality) in a Brazilian Public University, from 1984 to 2004. Theoretically, we discuss neoinstitutional assumptions about organizations-environment relations, mainly the assumption that organizational actions follow automatically the environment constraints. Metodologically, this paper reports a case study in a Brazilian Public University (Universidade Estadual de Maringá-Paraná), with longitudinal analytical perspective. It is based on secondary data collected from Brazilian legislation on Higher Education and reports published by the University during the period under research. As result it was possible to identify three different moments in the legal environment concerning the Higher Education quality control in Brazil (1984-1994; 1995-2003; April/2004-December/2004). In the same way it was possible to identify a process of technocratic structuration of the quality assessment and control system at the University under research. After comparing both sets of data we can conclude that the University acceptance of the environment constraints reveal a process of interconnection between environment and organization actions (based even on University's interests and identity reinforcing process) rather than a determinant-causal one.

Key words: institutional environment; higher education; quality; neoinstitutionalism.

Introdução.

No Brasil já é bastante conhecida a orientação política predominante no que concerne à mudança social, isto é, baseada em princípios que defendem a condução dos sistemas sociais por meios formais-legais e de modo coercitivo. O sistema educacional, em todos os seus níveis, não escapa a esta lógica. Assim, o estudo das mudanças educacionais ocorridas no decorrer de nossa história aponta para estes princípios como condutores essenciais das políticas educacionais desde o Império. O exemplo do modo de aprovação de nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi dos mais evidentes a este respeito.

Desta forma o estudo da mudança das organizações de ensino, de forma geral ou em qualquer de seus aspectos organizacionais – sejam estratégicos, estruturais ou culturais – parece demandar pelo menos a consideração do ambiente legal como panorama orientador daquelas mudanças, sem o qual pouco se poderá concluir quanto às origens ou pelo menos o significado daquelas mudanças. É por esta razão, especialmente, que o principal objetivo deste estudo foi relacionar qualitativamente os efeitos das alterações de um fator ambiental específico, a legislação de Ensino Superior, e as ações de avaliação e controle de qualidade em uma instituição de ensino superior (IES).

Este estudo teve como fundamento teórico principal a teoria institucional (ou neoinstitucionalismo), que nas duas últimas décadas despontou como abordagem promissora para explicar a dinâmica de

permanência e mudança de padrões sociais e organizacionais a partir de razões baseadas no requisito de legitimidade. O neoinstitucionalismo se insere no contexto da análise organizacional que visa conjugar tanto a racionalidade quanto os aspectos culturais na explicação das decisões e ações organizacionais. Desta perspectiva, portanto, não há recusa da racionalidade como princípio da decisão e ação, mas não se admite tal racionalidade no seu sentido estrito, e sim, se explora a própria noção da construção social desta racionalidade, tomando-a também como produto da imersão cultural de sistemas e atores sociais.

Ao conjugar tais aspectos, tem-se a possibilidade de analisar o processo de institucionalização do ambiente no qual está inserida a organização e em relação ao qual a organização também vai responder, configurando suas ações estratégicas e suas estruturas. Por ambientes institucionais entende-se aqui o conjunto de regras e exigências que circunscrevem as organizações e às quais elas respondem visando obter suporte e legitimidade (SCOTT; MEYER, 1991, p.140). Frequentemente se considerou que a existência de tais normas institucionalizadas na sociedade resultava em que as organizações poderiam tomar decisões, adotar técnicas e inovações visando a legitimidade em seus campos institucionais, a despeito ou mesmo de forma contrária a critérios de eficiência técnica e econômica (MEYER; ROWAN, 1977; ZUCKER, 1987). Por outro lado a mesma teoria institucional

também admite que tais critérios de legitimidade e eficiência podem ser entendidos como interconectados, uma vez que as próprias organizações participam, por meio de suas ações, da configuração das características ambientais que vão se impor a elas próprias como forças coercitivas, como referências morais-normativas ou como padrões culturais-cognitivos de orientação das ações (HANSON, HININGS, GREENWOOD, 1980; SCOTT, 2001).

Sob este prisma teórico, o estudo aqui reportado pretendeu responder à seguinte pergunta de pesquisa: "Qual a relação entre os requisitos de qualidade prescritos pela legislação brasileira de ensino superior e as formas de avaliação e controle de qualidade de ensino implantadas na Universidade Estadual de Maringá (UEM), no período de 1984 a 2004?". O artigo apresenta, nos próximos tópicos, aspectos da base teórico-empírica que serviu de fundamento à realização do estudo, seguidos de breve descrição metodológica, das análises dos dados relacionados à evolução do panorama legal-regulativo do ensino superior no país, desde 1985 (com foco na questão da qualidade de ensino) e também relacionados às ações de avaliação e controle na Universidade aqui estudada e, finalmente, as conclusões e considerações finais do estudo.

Ambiente, organizações e controle organizacional.

Sem que se pretenda exaustão no tratamento do tema, deve-se entender que a noção de ambiente organizacional já se

tornou clássica na teoria das organizações, o que não significa que haja consenso na sua definição. Da perspectiva mais simples possível, ambiente é definido como conjunto de entidades ou forças que se encontram fora das fronteiras da organização (HATCH, 1997). Desta perspectiva chamada modernista o ambiente organizacional é entendido como conjunto objetivo de variáveis com impacto direto sobre as organizações.

Já a teoria institucional em organizações apóia-se principalmente na noção de ambientes organizacionais como conjunto de variáveis intersubjetivamente interpretadas, rejeitando, em geral, a expectativa de impacto direto do ambiente sobre características organizacionais, admitindo-se em geral tal relação como processual, mais do que causal. Nesta vertente, a noção de processo de institucionalização se torna mais relevante do que a tradicional noção de instituições como entidades ambientais concretas.

Em Machado-da-Silva, Filho, Nascimento e Oliveira (2001), institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, bem como pela incorporação de um sistema de conhecimento construído ao longo da interação social, os quais constituem parâmetros para a concepção de realidade dos atores sociais definindo, portanto, o seu modo de agir. Tomando como referência autores como Tolbert e Zucker (1983) ou Scott (2001), tem-se que, em busca de legitimidade, as organizações procuram conformar suas ações e estruturas aos

valores ambientais e aos conceitos considerados socialmente corretos, sem que essa conformação signifique necessariamente completa aquiescência, no sentido de 'embotamento de juízo', uma vez que ela pode significar esforço estratégico consciente para angariar apoio social. Além disso, há que se considerar a possibilidade de conseqüências imprevistas envolvidas nas ações voltadas a aquiescer e que podem, em última instância, resultar em novas ações, mesmo quando se quer apenas aquiescer (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

De qualquer modo, há que se admitir que a pressão para conformação aos padrões considerados legítimos, que se exerce sobre organizações na forma de pressões institucionais, pode acarretar a readequação do posicionamento estratégico destas, configurado mediante alterações estruturais, culturais e outras. Neste sentido, a teoria institucional concebe que as decisões estratégicas de uma organização são baseadas em critérios de racionalidade limitada, contemplando elementos sociais e coletivos que, de certa forma, interferem na capacidade de otimização dos resultados. Para Fonseca e Machado-da-Silva (2001), na medida em que vão se fortalecendo os pressupostos da escola cognitiva em estratégia e teoria das organizações, percepção e interpretação de estímulos externos vão adquirindo importância cada vez maior na explicação dos fatores que influenciam a avaliação das informações advindas do ambiente. Em decorrência, torna-se cada vez mais destacada a ênfase, nos estudos relativos à

relação entre organizações e ambientes organizacionais, da noção de avaliação subjetiva dos elementos ambientais (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2001), bem como a análise dos processos intersubjetivos de construção de significados para aqueles elementos (FONSECA; MACHADO-DA-SILVA, 2001; WEBER; GLYNN, 2006).

Sob o neoinstitucionalismo o ambiente ganha conotação de repositório de redes relacionais e de sistemas culturais, compostos pelos valores, crenças e regras. No que tange a decisões de natureza estratégica, tem-se nesta abordagem que os princípios de eficiência e de competitividade de mercado são modelados a partir de uma realidade socialmente construída. O ambiente constitui-se, então e desta perspectiva, em setor social que inclui como seus componentes as organizações que operam em um mesmo campo e aquelas com as quais elas mantêm ligação em posições geosociais distintas. Os componentes deste setor social são interligados funcionalmente e as suas atividades são norteadas por lógicas diferenciadas e definidas de acordo com as pressões operacionais e sociais, exercidas sobre as organizações em diferentes proporções (DIMAGGIO; POWELL, 1983; SCOTT; MEYER, 1991).

Sabe-se que em alguns contextos organizacionais, a influência de características ambientais técnicas (lógica da eficiência operacional e econômica predominante) assume maior importância em relação a características institucionais (lógica da legitimidade predominante), e

vice-versa. Para Crubellate e Machado da Silva (1998), ao se tratar de IES, leva-se em conta, sobretudo, o ambiente institucional como referência, já que elas não são avaliadas primeiramente em função de sua produção em um mercado competitivo, mas sim pela adequação da forma e dos processos organizacionais às pressões sociais. Com um ambiente caracterizado pelo condicionamento de normas, valores e visões de mundo socialmente predominantes, as IES buscam, antes de tudo, legitimidade. É certo, contudo, que tal perspectiva vem sofrendo alterações no Brasil dos últimos anos (em especial a partir da aprovação da nova LDB, em 1996). Em função de mudanças ou consolidação de idéias já existentes porém nunca antes implementadas, o panorama nacional da educação – especialmente ensino superior – vem sendo alterado e passou a incorporar mais intensamente orientação voltada ao produtivismo, marcado pela composição de critérios técnicos e até quantitativos de avaliação do ensino, na pós-graduação e também na graduação. Obviamente tais mudanças não invalidam a legitimidade como face predominante para análise de organizações de ensino, mas acredita-se que elas tornaram mais complexo o fenômeno da qualidade naquele contexto organizacional, justificando novos estudos.

Parte significativa desta mudança ocorrida no país, nas últimas décadas, deve-se à orientação do modelo político voltado ao controle das IES. Notadamente o Estado vem se tornando um ator social mais ativo no campo das organizações de ensino

superior, deixando de ser apenas legislador e responsável pela manutenção financeira das IES e passando a adotar postura de maior interferência no cotidiano de gestão daquelas organizações. Isso vem sendo feito, entretanto, por via fortemente coercitiva, o que está implícito no próprio modelo de avaliação e controle que passa a vigorar no país na última década. Isso se constitui em objeto privilegiado de análise da perspectiva neoinstitucional, principalmente porque oferece oportunidade para avaliação de pressupostos daquela abordagem teórica e interpretações que se fizeram, ao longo dos anos, com base naqueles pressupostos. Permite, por exemplo, investigar os processos de resposta de organizações às orientações, exigências e expectativas de seus ambientes institucionais, parte importante e controversa da teoria neoinstitucional em organizações, como bem demonstram estudos como os de Tolbert e Zucker (1983), Oliver (1991), Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005), Carvalho, Vieira e Goulart (2005), Weber e Glynn (2006).

Dentre as principais controvérsias no âmbito do neoinstitucionalismo hoje, destaca-se o entendimento da natureza externamente determinada das respostas organizacionais às exigências institucionalmente estabelecidas (neste caso, na presença de padrões institucionalizados no ambiente as organizações tenderiam a perder sua autonomia e capacidade de ação) *versus* o entendimento de que qualquer orientação ambiental terá que ser interpretada antes

que produza algum tipo de ação e que, portanto, qualquer ação, para ser assim designada, pressupõe algum grau de autonomia e capacidade de agência, baseada na intersubjetividade e em interesses organizacionais ou de atores sociais relevantes, dentro delas. Dentre as conseqüências das duas perspectivas analíticas destaca-se a forte rejeição de qualquer tipo de resposta ao ambiente que não seja a confrontação direta e rejeição dos padrões institucionalizados como única alternativa politicamente legítima, na primeira delas, e a noção de que nenhuma ação, seja de aceitação ou contestação, poderá ocorrer em um 'vácuo institucional' (nos termos de WEBER; GLYNN, 2006) e que, portanto, a interpretação de qualquer fenômeno, sob a perspectiva neoinstitucional, somente ocorrerá de forma apropriada quando se considera a capacidade de agência dos atores sociais, refletida em aspectos como seus esquemas interpretativos, seus interesses e mesmo as conseqüências imprevistas de suas ações.

Este artigo se sustenta, teoricamente, na segunda vertente para analisar a relação entre a evolução do panorama legal relativo ao ensino superior no Brasil e a estruturação do aparato de avaliação e controle de qualidade em uma Universidade. A questão da qualidade está entre as mais promissoras para investigação sob a lógica da institucionalização, uma vez que ela apresenta forte caráter de relatividade, sendo sua definição claramente dependente do âmbito em que se insere (VIEIRA, 1997) e mesmo do juízo de cada indivíduo. Por isso mesmo, qualidade persiste sendo

facilmente mal compreendida e raramente percebida em suas múltiplas dimensões, podendo acarretar efeitos prejudiciais às organizações que baseiam suas políticas em critérios fundamentados em definições estreitas da qualidade, especialmente em abordagens que se limitam a prescrever passos para obtenção de qualidade de produtos e processos. Foram exatamente estas abordagens, no conjunto definidas como gerencialistas, que se tornaram foco das atenções nas últimas duas décadas.

O movimento da qualidade, e mais particularmente suas mais populares técnicas (Gerenciamento de Qualidade Total e certificações de qualidade) estiveram relativamente em voga por vários anos nas abordagens da esfera organizacional. As séries de ISO 9000, como afirmam Caldas e Vasconcelos (2002), foram resultado da intensa busca por padrões para fornecer à indústria manufatureira diretrizes referentes a um sistema para gerenciamento da qualidade do produto, no contexto da perda de competitividade da indústria norte-americana em relação à japonesa. No bojo destas preocupações, parece que mesmo o setor público não escapou de ser afetado pelos ventos de 'credencialismo' que varreram o mundo organizacional e que tinham (e ainda parecem ter) como objetivo simplificar processos de verificação e controle da qualidade, ao propor a tradução de aspectos de cunho qualitativo por meio da contagem de quesitos objetivamente observáveis. No que tange à relação desses esforços de difusão de modelos de credencialismo com a noção de controle, há que se notar a forte prescrição de padrões

técnicos, elaborados e avaliados por peritos nas várias áreas em que se aplicam as certificações, o que caracteriza sua natureza tecnocrática (BURRIS, 1989), condizente com o atual estágio do capitalismo mundial.

A propósito da noção de controle, Hatch (1997) esclarece que, sob uma perspectiva modernista de teoria das organizações, admite-se como verdade que organizações lidam com indivíduos com diferentes razões para se vincularem a elas e com diferentes interesses e, portanto, tais organizações não podem prescindir de algum mecanismo de controle. Seja por meio da avaliação e ´feedback´, seja por meio de contratos, premiações e punições ou mesmo por meio de difusão de valores e crenças culturais, tal controle será efetivado.

Burris (1989) define pelo menos seis tipos ou estruturas de controle organizacional, evidenciando a predominância atual do último tipo: familiar, controle simples, técnico, burocrático, profissional e tecnocrático. O controle tecnocrático, para aquele autor, constitui-se em modelo que "... transcende e integra os outros tipos" (BURRIS, 1989, p. 1). As características principais de cada um dos tipos são apresentadas no Quadro 1.

O que se pode notar, pela proposição de Burris (1989), é que estruturas de controle burocrático estão baseadas principalmente

em controle de processo e procedimentos, as estruturas profissionais em controle de habilidades e da conduta, por parte dos profissionais e em associações ou ´escolas´ e as estruturas tecnocráticas, na prescrição de resultados, com garantia de legitimidade pela posse de credencial (como geralmente são os peritos ou especialistas quem controlam tanto a prescrição dos resultados quanto a distribuição de credenciais, tem-se a mescla dos tipos anteriores, em menor ou maior grau). De igual modo a autoridade no sistema burocrático é baseada em posição hierárquica, no sistema profissional, na posse de conhecimento, e no sistema tecnocrático, na posse de conhecimento especializado e de credenciais. E também há que se notar que no sistema burocrático o controle é dado por regras impessoais, enquanto no sistema profissional ele é exercido por pares e, finalmente, no sistema tecnocrático, o controle é exercido por pares (na condição de peritos), que exercem posição administrativa. Para o autor, ainda, a forma tecnocrática de controle torna-se crescentemente predominante. Acrescentamos também, como já se adiantou acima, que em todos estes tipos, mas principalmente no sistema tecnocrático, a distinção entre controle e avaliação é tênue, uma vez que se pressupõem mutuamente.

Tipo de Controle	Principais Características
Familiar	- Aprendizagem (relação superior-aprendiz); descentralização; estrutura colegiada, fluida; ideologia teocrática; desigualdade de classes.
Controle Simples	- Supervisão direta; autoridade coercitiva; disciplina de uso do tempo.
Técnico	- Controle baseado em sistemas mecânicos; ritmo de trabalho ditado pelo andamento de máquinas; isolamento do trabalhador; desabilitação do trabalhador (trabalho

	repetitivo e simples).
Burocrático	- Diferenciação de estrutura; Tarefas especializadas; Promoção interna baseada em critérios objetivos.
Profissional	- Status baseado no grupo; auto-regulação; códigos de ética (grupal ou profissional); formalização do treinamento; habilidades 'esotéricas' (isto é, desenvolvidas por 'iniciados', profissionais).
Tecnocrático	- Polarização entre perito e não-perito; ruptura do modelo de ascensão profissional interna; Experiência técnica como base de autoridade; Barreiras impostas pela posse ou não de credencial; Organização em grupos (' <i>team</i> '), principalmente em setores especializados; Centralização/descentralização; Ideologia baseada em imperativos técnicos e na manutenção do sistema.

Quadro 1: Principais características dos tipos de controle organizacional.

Fonte: Adaptado de Burris (1989).

Delineamento da pesquisa e método.

No que se refere ao seu delineamento esta pesquisa caracterizou-se como não-experimental, com corte seccional e perspectiva longitudinal (VIEIRA, 2004), uma vez que foram levantados dados correspondentes a duas décadas, verificando-se relação entre as categorias analíticas em momentos específicos. Utilizou-se como método o estudo de caso, com abordagem qualitativa. A pertinência da abordagem qualitativa, neste estudo, fundamenta-se na sua busca por compreender o significado de aspectos específicos da legislação de ensino superior da perspectiva de atores sociais atuantes no caso sob estudo e também na tentativa de descrição de possíveis razões para tal compreensão específica. Quanto à seleção da Universidade Estadual de Maringá (UEM) como caso para estudo, observou-se tanto conveniência e facilidade de acesso a dados quanto – e principalmente – o fato de que tal Universidade existe desde 1971, sendo hoje uma das maiores IES do Estado do Paraná.

A coleta de dados foi realizada em duas etapas. Na primeira delas identificou-se a legislação pertinente ao tema da qualidade do ensino superior principalmente no período sob estudo (de 1984 a 2004). Utilizou-se como fonte de dados os seguintes documentos: Lei nº 4.024, de 20/12/61; Portaria nº 0014, de 12/01/84; Decreto nº 92.200, de 23/12/85; Decreto nº 91.177, de 29/03/85; Resolução CFE nº 0004, de 16/09/86; Portaria SESU nº 290, de 17/12/92; Portaria SESU nº 287, de 10/12/92; Portaria SESU nº 130, de 14/07/93; Resolução CFE nº 0001, de 04/02/93; Portaria SESU nº 0119, de 25/06/93; Portaria nº 1.193, de 17/08/94; Lei nº 9.131, de 24/11/95; Lei nº 9.394/96, de 20/12/96; Decreto nº 2.026, de 10/10/96; Decreto nº 2.207, de 15/04/97; Decreto nº 2.306, de 19/08/97; Portaria nº 971, de 22/08/97; Portaria MEC nº 2.040, de 22/10/97; Portaria nº 755, de 11/05/99; Decreto nº 3.860, de 09/07/2001; Portaria nº 990, de 02/04/2002; Lei nº 10.861, de 14/04/2004. A maioria destes documentos foi obtida no site do INEP, órgão do MEC. Nesta etapa pôde-se identificar os principais

critérios de qualidade presentes na legislação de ensino superior.

Na segunda etapa, buscou-se coletar dados relativos aos procedimentos ou instrumentos e à lógica predominante de avaliação e controle na Universidade Estadual de Maringá. Para tanto, foram utilizados os Boletins Informativos, publicação semanal da UEM editada desde o ano de 1990 pela própria Universidade. Procedeu-se leitura de todos os Boletins editados desde aquele ano e até 2004 (após o ano de 1999, tais boletins foram acessados virtualmente, no banco de dados da Assessoria de Comunicação da UEM). O procedimento de análise desses boletins consistiu na sua leitura, pelos responsáveis pelo projeto, seguida da seleção de textos considerados vinculados ao tema de estudo. Tais textos foram então reproduzidos e posteriormente analisados mediante técnica de análise documental. No total, foram exatamente 650 boletins lidos e analisados (cada um deles com, no mínimo, 4 páginas), dos quais cerca de 40 evidenciaram dados importantes para este estudo. Além dos Boletins, esta fase do estudo exigiu acesso a outros documentos como relatórios de gestões da UEM, publicações internas de divulgação de dados relativos à Instituição e relatórios de resultados de avaliações institucionais promovidos pela UEM ou relativos a ela (UEM, 1999; UEM, 2004).

Complementarmente a esta fase, foram realizadas três entrevistas semi-estruturadas, nos meses de novembro e dezembro de 2005, com dois ex-reitores da instituição e um ex-pró-reitor de ensino.

Tais entrevistas auxiliaram na complementação de dados relativos ao período após 1989 (coberto também pelos Boletins Informativos) e também anterior àquele ano, em relação ao qual se encontra a maior limitação deste estudo, dada a dificuldade encontrada para encontrar e acessar dados publicados e também acessar os próprios membros da cúpula estratégica da UEM naquele período, a maioria deles já afastados da Instituição.

Quanto aos procedimentos de análise, os dados secundários foram organizados por meio de análise documental (BARDIN, 1977) e analisados, tanto quanto os dados primários, por meio de técnica qualitativa de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), especificamente análise temática e de categorias. Buscou-se na análise configurar períodos, tanto em relação ao marco legal quanto aos dados relacionados à organização estudada como caso, de acordo com características de formas e orientações de controle e avaliação predominantes. Tanto em relação ao marco legal quanto às formas de controle e avaliação da qualidade vigentes na UEM, pareceu pertinente dividir os dados, após leitura e análise preliminar, em três períodos de tempo, no caso do marco legal-regulativo, e quatro períodos, no caso do controle e avaliação da qualidade na UEM. Na discussão a seguir são apresentados dados relativos a cada um dos períodos e os aspectos que justificam a configuração daqueles períodos como relevantes para este estudo.

Análise dos Dados: Marco Legal – 1984 a 2004: Do ‘Formalismo Inoperante’

ao ‘Credencialismo’ e além – em direção a um ‘Modelo Participativo’ de Avaliação?

Os principais aspectos identificados no ambiente institucional-legal das Instituições de Ensino Superior no Brasil, no período considerado para este estudo, são apontados a seguir, no Quadro 2. De início pode-se notar que os dados identificados neste estudo sugeriram distinguir três grandes períodos, em conformidade com características principais identificadas na legislação.

No primeiro período (de 1984 a 1994) as questões de qualidade e avaliação do ensino eram predominantemente definidas, seguindo ainda orientação da antiga LDB brasileira (Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961), como questões vinculadas à elevação de índices de produtividade (“Art.

96. O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo”). Os dois aspectos de maior interesse no texto desse artigo se referem à sugestão de ‘índices de produtividade’ e à relação sugerida entre qualidade e custo. Eles indicam a presença, já no início da década de 60 e até meados da década de 90, de certa noção de eficiência técnica e econômica vinculada ao ensino de forma geral ou, nos termos usados pela própria LDB/61, a noção de produtivismo, implicada na relação entre custo e produtividade (sendo esta relação entendida como aspecto chave para a melhoria da qualidade do ensino).

	Período 1 (1984–1994) Formalismo Inoperante	Período 2 (1995–2003) Credencialismo	Período 3 (abril/2004–dez. 2004) Modelo Participativo
a) Significado de qualidade e de avaliação do ensino.	Genericamente definidas como garantia de ‘produtividade’.	Qualidade definida como cumprimento de critérios (critérios de produtividade são determinantes da qualidade).	Eficácia institucional e efetividade acadêmica e social.
b) Critérios de qualidade.	- Número de dias letivos; - Frequência mínima dos alunos.	- Nota dos alunos no Provão; - Condições de Ensino (org. didático-pedag.; instalações; titulação corpo docente); - Universidades: mínimo 1/3 do corpo docente com mestrado ou doutorado e regime de tempo integral.	- Perfil do corpo docente (formação e experiência); - Instalações; - Organização did.-pedag.; - Respons. social; - Caract. de processos, procedimentos e objetivos internos.

c) Instrumentos para avaliação da qualidade.	- Controle de frequência mínima e de dias letivos; - Diagnósticos gerais do sistema por comissões de especialistas.	- Exame Nacional de Cursos com alunos, de forma censitária; - Análise de condições de ensino, por comissões de especialistas.	- ENADE (amostragem); - PDI (e avaliações internas); - Pareceres de órgãos de classe para alguns cursos (Medicina, Direito, etc).
d) Instância avaliadora (se interna/externa às IES).	- Externa, mas apenas formal (o Estado por meio do MEC/CFE, GERES e comissões de especialistas).	Externa (o Estado por meio do MEC/CNE/SESU e com recurso a comissões de especialistas).	- Externa (Estado, por meio de comissões de especialistas e órgãos de classe); - Interna (PDI's).
e) Papel do estado.	Legislar. Controle e avaliação apenas indiretos. Estado Legislador.	Legislar. Avaliar e controlar diretamente. Estado credenciador, fiscalizador e interventor.	Legislar. Estado credenciador e fiscalizador. Atividades compartilhadas com a sociedade civil e as próprias IES.

Quadro 2: Sinopse do Panorama-Legal – 1984-2004.**Fonte:** Dados compilados pelos autores.

Neste mesmo período vigoram ainda procedimentos de controle de qualidade eminentemente internos e simplificados (controle de frequência e de dias letivos, conforme artigos 72 e 73 da LDB/61) e, apesar da existência formal da possibilidade de visitas às IES por comissões de especialistas, isso ocorreu de modo apenas esporádico, evidenciando que tal aparato era, no período, ditado externamente mas tinha natureza formal, pouco afetando o cotidiano das IES. Mesmo assim, no ano de 1985 inicia-se esforço por reformulação do ensino superior, no âmbito do Governo Federal (Decreto nº 91.177, 29/3/85), com criação de Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior e, posteriormente, de Grupo Executivo com a mesma finalidade (Portaria nº 0100, 6/2/86). Em uma série de documentos

oficiais do período (Decreto nº 92.200, 23/12/85; Decreto 91.177; Portaria nº 0100; Resolução nº 004-CFE, 16/09/86; Portaria nº 287, 10/12/92) o Governo Federal reedita orientações já existentes e relativas aos controles de frequência, dias letivos e outros e, em 1992, estabelece de forma mais detalhada o trabalho das comissões de especialistas como aparato de controle visando garantia de qualidade na graduação. Apesar destas comissões de especialistas propostas, a sua não efetividade sistemática indica que, no período, o papel do Estado restringiu-se a legislar e controlar indiretamente o ensino superior, resultando em aparato formalista que, de fato, mostrava-se inoperante.

A partir de 1995 tem-se um novo período no que tange ao panorama legal-regulativo. O próprio ano de 1995 é

marcado por significativas mudanças legais em direção ao estabelecimento de credenciais de qualidade para o ensino superior brasileiro (depois de um ano de transição, 1994, com eleições e nenhuma novidade em termos legais, no que se refere ao ensino superior), o que dá o tom a todo o período, até o ano de 2003.

Com o ano de 1995 e o início do governo Fernando Henrique Cardoso, o panorama institucional-legal referente ao ensino superior se torna altamente dinâmico, com a definição de uma série de mecanismos de controle da qualidade e da renovação dos princípios que, embrionariamente, já começavam a ser delineados no período anterior.

A configuração do modelo de avaliação do sistema brasileiro de ensino vigente nesse período tem início com a Lei 9.131, de 24/11/95, que alterava dispositivos da antiga LDB/1961. A Lei 9.131/95 extinguiu o Conselho Federal de Educação e instituiu o Conselho Nacional de Educação, composto por uma Câmara de Educação Básica e uma Câmara de Educação Superior, esta última tendo entre suas atribuições (Art. 9º, § 2º): “a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior,...”. Como se nota, esta lei determina a realização de avaliação da educação superior (aqui, como na própria legislação, educação e ensino serão usados como sinônimos e, desta forma, como termos intercambiáveis) e vincula a autorização do funcionamento de cursos e

instituições (de igual modo os termos instituição e organização de ensino também serão utilizados como sinônimos, seguindo o padrão da legislação) e seu reconhecimento, tanto quanto o credenciamento, recredenciamento e até o credenciamento, aos resultados dessas avaliações.

O texto da Lei 9.131/95 também institui exames nacionais de cursos superiores como procedimento de avaliação (Art. 3º), criando-se o Exame Nacional de Cursos (‘Provão’). O Provão constituiu-se, no período e junto com visitas de comissões de especialistas às IES, um dos principais mecanismos de avaliação da qualidade do ensino superior ministrado nas IES do país. Tais exames começam a ser aplicados em 1996. Apesar de sua vinculação, desde o início, com a autorização e credenciamento de instituições e cursos superiores, apenas em 1999 vai-se tentar estabelecer algum parâmetro para operacionalizar essa vinculação (Portaria nº 755, 11/05/1999).

Alguns aspectos se destacam destes textos legais. Primeiramente, há que se notar que apesar da lógica competitiva subjacente ao próprio procedimento do Provão (a forma de atribuição de notas aos alunos e o ranqueamento dos cursos), a Portaria 755 estabelece como condição insuficiente apenas as notas D e E, quando obtidas por três anos consecutivos. Esta definição parece ser contraditória com a lógica inicialmente instaurada (que era minimalista, isto é, considerava o ‘Provão’ avaliação de condições ‘mínimas’ de qualidade).

Os elementos específicos para a avaliação das esferas acima mencionadas (sistema, instituições e cursos) são aprovados ainda no ano de 1996 (Decreto 2.026, 10/10/96), estabelecendo que a avaliação do ensino ou dos cursos iria se basear, a partir de então, em dois pontos: 1) os resultados do Provão, que era aplicado pela primeira vez naquele mês de outubro de 1996 e que se referia ao desempenho de alunos; 2) a análise das condições de oferta – ACO, que implicava em verificação de aspectos como condições das dependências físicas da IES e das condições didático-pedagógicas (projeto pedagógico), além de titulação do corpo docente. Esses dois pontos constituíram então os instrumentos de avaliação do ensino superior no país.

O texto da nova LDB (Lei 9.394), aprovada no final do ano de 1996, vai incorporar a necessidade de avaliação da qualidade, estabelecendo-a como ponto fundamental do ensino, à semelhança do texto da Constituição Federal. Incorpora, igualmente, o procedimento de avaliação nacional para verificação de conhecimentos adquiridos ou, de rendimento escolar, presente na legislação desde 1995. Na LDB, tal procedimento é generalizado para todos os níveis de ensino (e não somente para o ensino superior). Além disso, a LDB incorpora também a avaliação de IES – procedimento já prescrito na Lei 9.131/95 e, principalmente, no Decreto nº 2.026/96 – vinculando a ela a autorização de funcionamento de cursos e instituições.

Desta forma, neste segundo período (1995-2003), qualidade de ensino superior vai ser definida predominantemente como

atendimento dos critérios estabelecidos e a posse, em consequência, das credenciais oficialmente estabelecidas, correspondentes ao conceito obtido pelos cursos no Provão e nas condições de oferta ou, posteriormente, condições de ensino. O credencialismo predominante no período é atestado pelo caráter provisório que passa a ter toda autorização para funcionamento das IES e dos cursos, tanto públicos quanto privados (o artigo 8º do Decreto 2.207, de 15/04/97, assim estabelecia: “O credenciamento das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, (...) será concedido por tempo limitado, e renovado periodicamente após processo regular de avaliação”. Esta orientação vai ser mantida no Decreto 2.306, de 19/08/97).

Este é o panorama que vai perdurar até o início do ano de 2003, quando então, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nova orientação avaliativa vai começar a afetar a política de educação superior, culminando com a aprovação, em abril de 2004, de outro sistema de avaliação do ensino superior nacional. O que parece evidente como característica principal deste período de 1995 a 2003 é a predominância da orientação produtivista já indicada no período anterior, marcada por avaliações de cunho quantitativo e pelo papel predominantemente fiscalizador ocupado pelo Ministério da Educação, em relação às IES. Por outro lado, o estabelecimento de critérios e procedimentos objetivos e claros de avaliação e credenciamento de IES indica que é apropriado que se entenda este período como o primeiro na recente história da educação brasileira a contar com política

pública plenamente estabelecida, no que tange a procedimentos e orientações, no país. Parece também pertinente designar esse período como o Período do 'Credencialismo', posto que a lógica predominante estava organizada prioritariamente em torno da avaliação de resultados (e não de processos) visando a fazer distinção entre as unidades do sistema (IES e cursos) por meio da dicotomia 'autorizado/não autorizado' a funcionar, consistindo todo o programa de avaliação em credencial para funcionar, no que tange às IES e aos cursos superiores.

Entretanto, o ano de 2003 vai marcar uma ruptura com este modelo, não pela imediata substituição, senão por um período rápido de um ano e alguns meses (exatamente, da posse do novo governo até o mês de abril de 2004) em que os procedimentos anteriormente vigentes foram paralisados, no seu todo ou em parte, e o sistema permaneceu em suspenso, no aguardo de novas orientações que vieram, pelo menos em termos genéricos, com o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Mesmo assim, surgem no ano de 2003 algumas orientações legais importantes. Com o Decreto 4.914, de 11/12/03, a Presidência da República faz surgir novo aspecto avaliativo que, pouco depois, vai se cristalizar como requisito, no SINAES: o atendimento de função social regional como condição para abertura de novos cursos: "Admitir-se-á a criação de centros de ensino superior nas cidades em que o Ministério da Educação indicar, em função de necessidades sociais, devendo atender a

critérios e condições estabelecidas em normas próprias e em editais específicos, (...)". Naquele mesmo decreto (parágrafo 2º do artigo 2º) outra orientação de relativa importância aponta para a necessidade de consulta a conselhos profissionais (Medicina, Direito, Odontologia e Psicologia) quando da autorização de novos cursos nas respectivas áreas.

De forma geral essas duas novas orientações vão ser melhor descritas e exigidas na Lei 10.861, de 14/04/04, que estabelece o SINAES. No seu artigo 2º o texto do SINAES indica a necessidade de verificar compromisso e responsabilidade social das IES, quando de sua avaliação. Ao lado disso, aponta também nova orientação vinculada à proposição de resgate das avaliações institucionais internas ou, auto-avaliações (ao lado das avaliações externas fundamentadas em provas com os alunos, nos moldes do Provão, porém com adaptações, e das visitas de comissões de especialistas).

Em termos das dimensões a serem avaliadas nas IES e em comparação com o período anterior, elas se tornam, neste novo período, mais numerosas, passando a incluir também considerações em torno da organização interna das instituições (missão, procedimentos de estímulo à produção acadêmica, fornecimento de bolsas, políticas de pessoal e de carreira docente, representatividade de colegiados, relacionamento com a comunidade externa e até a sustentabilidade financeira das instituições). As avaliações de cursos de pós-graduação também passam a ser consideradas no que se refere às

Universidades. Quanto à avaliação dos cursos, ela segue, na proposta do SINAES, procedimentos e objetivos semelhantes àqueles vigentes no período anterior: perfil do corpo docente (titulação e experiência profissional), instalações físicas e organização didático-pedagógica; estará baseada em visitas de comissões de especialistas, ainda que indique também a possibilidade de outros procedimentos. Finalmente, também estabelecerá uma escala de resultados, ordenada em cinco níveis de gradação.

O antigo Provão passa a ser denominado Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. Outra alteração está no caráter de realização do exame: no período anterior ele era censitário, isto é, abrangia todos os alunos de determinados cursos. No ENADE (parágrafo 2º), admite-se a utilização de amostragem (por meio da Portaria INEP nº 107, de 22/07/2004, o INEP utiliza-se desta admissão e estabelece oficialmente o caráter amostral do ENADE). Além disso, o exame passa a ser realizado ao final do primeiro e do último ano de cada curso, com periodicidade máxima de três anos. A avaliação dos alunos, em termos de ‘nota’, segue a mesma orientação da avaliação das IES e dos cursos: atribuição de conceitos ordenados em escala de cinco níveis.

Em resumo, a avaliação do sistema nacional de educação superior continua, neste novo período, ordenado em torno das três esferas já presentes no período anterior: a) as IES, b) os cursos de graduação e de pós-graduação e c) o desempenho de alunos. Em termos de

procedimentos, pode-se apontar: a) avaliações internas (por comissões próprias); b) avaliação dos Planos Institucionais de Desenvolvimento-PDI’s; c) avaliações externas, por comissões de especialistas e por meio de informações prestadas pelas próprias IES, para o que a legislação prescreve a constituição de Comissões Próprias de Avaliação, além do preenchimento periódico de questionário eletrônico visando ao ‘Censo da Educação Superior’ (Portaria nº 46, de 10/01/2005, do Ministério da Educação); e d) a realização de Exames de Desempenho de Alunos (ENADE). Em termos dos critérios de qualidade, parece possível agrega-los em: a) características dos processos, procedimentos e objetivos internos; b) envolvimento com e responsabilidade para com a sociedade; c) perfil do corpo docente; d) instalações físicas; e) organização didático-pedagógica; e f) desempenho dos alunos no ENADE.

Em face destes aspectos e em comparação com os períodos anteriores, parece plausível identificar este período (isto é, o ano de 2004) como um Período de Sincretismo, cuja orientação principal parece estar na tentativa de conjugar a lógica tecnocrática de avaliação e credenciamento do período anterior com algum espaço de participação da sociedade civil e das próprias IES.

Lógica e procedimentos de controle de qualidade de ensino na UEM.

A questão de controle de qualidade de ensino vai adquirir relevância na Universidade Estadual de Maringá apenas

na década de 1990. De fato é também no início daquela década que se começa a estruturar na Universidade uma série de procedimentos não apenas avaliativos mas também de gestão. Até a década de 1990 predominavam eventuais intervenções de órgãos governamentais de fomento, de forma não sistemática e que recaíam sobre projetos e aspectos isolados da Universidade, mas nada perto de avaliação

formal e geral do sistema de ensino ou da própria organização e visando conhecer, controlar e intervir na sua qualidade. Predominavam apenas mecanismos baseados em averiguação de presença de alunos e atribuição de notas, conforme se observa no quadro resumo abaixo, onde se faz constar os procedimentos e a lógica de controle que surgem em vários períodos da existência da UEM.

Período	Principais Instrumentos de Controle que Surgem no Período	Tipo Predominante de Controle
Até 1990	- Controle de frequência de alunos.	Interno. Burocrático/Profissional.
1990-1994	- Com novo regime didático seriado estabelece-se necessidade de projetos pedagógicos por curso e controle de programas de disciplinas, plano de aula, critérios de avaliação, etc. - PAIUB	Interno. Tecnocrático.
1995-2002	- Avaliação de alunos pelo Provão (alguns cursos); - Avaliação de cursos e IES por comissões de especialistas MEC; - Avaliações de alunos por órgãos de classe (principalmente Medicina). - Avaliação da UEM pela comunidade externa local;	Externo. Tecnocrático.
2003-2004	- Avaliação de cursos pelos alunos	Externo/Interno. Tecnocrát.

Quadro 3: Sinopse avaliação/controle na UEM-1984 - 2004.

Fonte: Dados compilados pelos autores.

Pareceu plausível definir o mecanismo de controle de qualidade de ensino predominante até 1990 como burocrático e também profissional. O mecanismo de controle de frequências (comumente, ´chamada´) é evidentemente burocrático no sentido de caracterizar-se como mecanismo formal e impessoal. Por outro lado tais mecanismos formais nem sempre

eram seguidos à risca (na UEM e em outras IES), no cotidiano docente das salas de aula. Ao que parece havia sempre grande flexibilidade na sua adoção por parte dos docentes, que terminavam por prestar contas mais a seus pares do que propriamente a quaisquer autoridades burocráticas. A lógica profissional se evidenciava, então, pela orientação de

normas não explícitas vinculadas ao que se tomava como atividade docente e ao papel docente culturalmente estabelecido no período, resultando em interações entre os próprios docentes e alunos (enfim, a comunidade acadêmica) que estabeleçam um tipo específico de coordenação de atividades no âmbito local dos departamentos, às vezes mais, às vezes menos, compromissadas com as regras formais existentes na Universidade.

Especificamente na UEM um evento vem marcar um novo período, no que tange à questão da qualidade de ensino. A mudança do regime didático da Instituição, de créditos para seriado, implicou modificações de variada natureza, estratégica, estrutural e mesmo de concepção político-gerencial. A vinculação do novo regime seriado com a questão da qualidade de ensino, na UEM, foi amplamente reconhecida no âmbito da Universidade, como se nota no seguinte texto: “Na UEM, a busca pela melhoria da qualidade do ensino de graduação foi acelerada em fins de 1990, quando o Conselho de Ensino e Pesquisa deu início à discussão da mudança do regime de créditos para o seriado” (UEM, B. 90, 6/92). No mesmo texto, assinado por pró-reitor de ensino, pode-se ler também que “[c]om os projetos pedagógicos em fase de implantação, passamos a desenvolver, em 1992, o Programa de Acompanhamento e Avaliação do Regime Seriado na UEM” (UEM, B. 91, 6/92). Em outro momento o mesmo pró-reitor vai esclarecer que tal Programa tinha como objetivo principal “... acompanhar a implantação do regime seriado (...) para que o novo regime

acadêmico venha cumprir sua tarefa principal, que é a melhoria da qualidade do ensino de graduação na UEM” (UEM, B. 91, 6/92).

Como etapas daquele processo avaliativo (interno, como se pode notar), são indicadas – de especial relevância para este estudo – o acompanhamento das disciplinas e as avaliações por cursos. Notou-se que apesar do aparato formal e impessoal (inclusive a continuidade do controle de presença e notas), havia diferenças fundamentais neste novo regime acadêmico em relação ao anterior, em especial o fato de que o aparato burocrático era estabelecido e supervisionado por peritos (os próprios professores, mas na qualidade de peritos em suas áreas e que, por isso, deveriam formatar e controlar a execução dos programas, etc). A explícita ênfase na especialização dos professores e no controle administrativo indica a lógica tecnocrática que passou a predominar neste período e com o novo regime seriado.

Além desta ampla mudança e estruturação do regime acadêmico da UEM, os dois anos seguintes (1993 e 1994) foram marcados, em termos de avaliação da qualidade, por um instrumento ou, melhor (em função de sua amplitude), programa de avaliação, que surge em momento crítico da existência das universidades brasileiras. Naquele momento já se evidenciavam forças externas a pressionar as IES para aquiescerem à necessidade de serem avaliadas e a UEM, como algumas outras Universidades do país, antecipa-se, articulando e começando a implementar, com auxílio de órgãos de fomento, o

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB. Tal Programa, ainda que significando alguma aceitação por parte das Universidades, da exigência de avaliação, consistiu mais em estratégia de compromisso (aceitação parcial) do que simples aquiescência à pressão do Estado, uma vez que implicou antecipação por parte das universidades de um programa de auto-avaliação para se contraporem às avaliações externas que pareciam na iminência de serem impostas pelo Estado. Em texto assinado pelo reitor e vice-reitor da UEM, pode-se constatar essas afirmações: “A avaliação da universidade brasileira significa, hoje, a própria sobrevivência do ensino superior (...). Os órgãos nacionais de financiamento começam também a exigir avaliação da universidade para liberar recursos financeiros. Esta será, sem dúvida, a tônica dos próximos anos” (UEM, B. 162).

O PAIUB, que surge na UEM no período de 1993 e 1994, vai ter continuidade de execução nos anos seguintes, com desdobramentos e ampliações. As suas primeiras etapas foram basicamente de avaliação interna. Em anos posteriores vão ser implementados mecanismos externos de diagnóstico da situação da UEM, previstos no início do PAIUB. Em resumo, tanto o PAIUB quanto o novo regime acadêmico seriado tinham características de avaliação interna e tecnocrática ainda que neste segundo aspecto a intensidade das dimensões técnica e de ênfase na especialização ou perícia ainda apresentavam-se baixas em relação aos períodos que se seguiram. Em termos que

vão ser postos em anos posteriores, no primeiro momento o PAIUB caracterizava-se ainda e predominantemente como “... uma avaliação formativa, qualitativa, que permitisse uma visão da instituição de ensino superior ‘por dentro’, executado por seus membros” (UEM, 1999, p. iv). Este último aspecto ressalta também a lógica identitária de auto-reconhecimento da Universidade como organização autônoma em relação a seus mantenedores, em relação ao que o PAIUB é reflexo tanto quanto reforço.

A partir de 1995 o quadro se altera em dois sentidos: primeiramente, surgem novos instrumentos de controle impostos pelo governo federal, portanto externos, apesar da vigência do PAIUB; tal aparato intensifica a natureza tecnocrática do processo e põe em xeque, no primeiro momento, aspecto importante da identidade institucional da UEM, qual seja, sua condição de autonomia.

Apesar de o reitor da UEM, em texto publicado no ano de 1994, clamar por um ‘selo de qualidade’ [“As universidades estão a desejar o seu selo de qualidade” (UEM, B. 186)], tal credencial só vai ser implementada em 1995 com o Provão e a primeira menção que dele se faz, explicitamente, no âmbito do material de onde se extraiu os dados deste estudo, sugeria uma recepção desfavorável deste modelo avaliativo na UEM. Assim é que em nota publicada no Boletim 308 (novembro de 1996), sob o título ‘Deputado contesta eficácia do provão do MEC’, pode-se ler: “Segundo ele [o deputado em questão] o governo decidiu aplicar o provão como se resolvesse os problemas das instituições de

ensino superior. Na verdade (...) ele apenas expõe as mazelas do sistema, sem, porém apresentar soluções práticas para o problema e também sem levar em consideração as dificuldades do ensino superior" (UEM, B. 308).

Apesar dessa aparente rejeição, os dados evidenciaram que posteriormente o Provão contou com participação maciça de alunos da UEM e, também ao que parece, a Universidade reagiu de modo a aquiescer àquele instrumento de avaliação. No ano de 1997, por exemplo, com o sucesso de alunos do curso de Engenharia Civil no Provão do ano anterior (bem como de outros cursos), tanto a sociedade civil quanto a própria Universidade, além do próprio Estado, receberam o resultado como atestado da boa qualidade do ensino na UEM:

"O (...) chefe do departamento de Engenharia Civil (DEC), disse que esperava uma boa performance dos alunos, no provão, porque o curso da UEM é bom e bem conduzido. A surpresa foi ter se colocado entre os sete melhores do país, afirmou. (...) destacam que o desempenho favorável foi um prêmio à qualidade,

dedicação e experiência profissional dos professores e funcionários do DEC" (UEM, B. 327, de 05/97).

Note-se não apenas a aceitação do aparato de controle e avaliação quanto a aceitação do valor simbólico que então o MEC atribuía a ele, isto é, de que os resultados do Provão refletiam realmente a qualidade do ensino nos cursos avaliados. Isso é reforçado por declarações posteriores, quando o Governo do Estado do Paraná destinou recursos extras para a construção de edifício para funcionamento do curso de Engenharia da UEM. Por exemplo: "O dinheiro e os computadores repassados pelo governador chegam como um prêmio para o curso, que ficou com conceito máximo no provão aplicado pelo MEC, no final do ano passado" (UEM, B. 329, de 5/97). Tal aquiescência parece predominar até o ano de 2002, quando ainda se podia notar na UEM aceitação do Provão: "Alunos conceito 'A' ingressam no mercado" (UEM, B. 538, de 3/2002). Vê-se nesta aceitação, porém, tanto uma lógica de interesse quanto o resgate da identidade institucional, uma vez que os resultados obtidos no Provão não apenas resultam em maior apoio financeiro quanto também no reforço da imagem de 'ensino de qualidade' oferecido na Universidade.

Outro instrumento de avaliação e controle que surge no período, também externo e com característica tecnocrática, foi a visita de comissões de especialistas

designados pelo MEC. Mais até do que em relação ao Provão, no tocante a tais visitas a UEM contava com pouca ou nenhuma possibilidade de rejeição efetiva do procedimento. Contudo, os dados coletados indicam que igualmente em relação às comissões de especialistas houve aquiescência ao seu valor simbólico enquanto averiguação das reais condições de ensino, pelo que se pode ler em texto de novembro do ano de 2000: “Dois representantes do Ministério da Educação (MEC) avaliaram, na semana passada, o curso de graduação em economia. (...). Os representantes do MEC reconheceram a capacitação do corpo docente do CCA e lembraram da importância de se investir na pesquisa, mesmo nos primeiros anos da graduação” (UEM, B. 488, de 11/2000).

Ainda a propósito deste período, evidenciou-se também forte ênfase em procedimentos de avaliação de dois outros tipos: avaliações de órgãos da sociedade civil (principalmente cursos de Direito e Medicina) e avaliação pela comunidade local. Em relação ao primeiro tipo, nota-se a valorização de credencial externa baseada na classificação promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB: “O curso de Direito da UEM foi classificado (...) como um dos 52 melhores do País. Para o vice-coordenador do curso (...) a classificação da UEM representa o reconhecimento de anos de labuta, seriedade e, antes de mais nada, uma grande honra!” (UEM, B. 500, de 02/2001). Antes dessa classificação pela OAB (que se repete no ano de 2004), a área de Medicina já havia passado por

classificação semelhante (UEM, B. 309, de 11/96).

Em relação ao segundo tipo, e seguindo a tendência do período, a UEM organiza também avaliação por parte da comunidade externa não-acadêmica. Tal procedimento, comunicado pela primeira vez no Boletim 322, de março de 1997, como parte do PAIUB, vai ter seus resultados divulgados em publicação da UEM (UEM, 1999), na qual consta que foram coletados dados principalmente entre “(...) sindicatos de trabalhadores e patronais; conselhos profissionais; associações de bairro; vários tipos de igrejas, associações comerciais (...) secretarias municipais; secretarias estaduais; segmentos políticos municipais, partidos e câmara de vereadores e órgãos de segurança (...)” (UEM, 1999, p. 7). Em resumo, parece evidenciar-se neste período a predominância do aparato externo e tecnocrático, mas parece plausível indicar uma mudança no próprio período, que começa com aparato ditado pelo Estado ao qual, posteriormente, vão-se agregar outros indicadores da sociedade civil e da própria Universidade.

Finalmente um último instrumento surge no ano de 2003 e parece configurar um novo momento. Trata-se de avaliação promovida pela própria UEM, com base em respostas fornecidas por alunos da Instituição e referentes aos seus vários cursos. Tal procedimento surge, inicialmente, no Departamento de Administração e referente apenas ao curso de Administração, mas em 2004 é generalizado para toda a Universidade. Tal procedimento já havia sido prescrito pela e

para a Instituição no ano de 2000, em documento (resolução) do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e se efetiva em 2004. Sua natureza parece melhor definida como mista (interna e externa), e ainda tecnocrática.

Com base nesses dados, pode-se finalmente estabelecer conclusões a respeito da relação entre pressões ambientais e ações da UEM em resposta a tais pressões, o que se faz a seguir.

Conclusões.

A sobreposição dos Quadros 2 e 3 permite averiguar alguns pontos de coincidência entre o ambiente institucional-legal predominante no período sob análise e procedimentos que vigoraram (alguns ainda vigoram) na Universidade Estadual de Maringá, no que se refere à qualidade de ensino.

Considerando o primeiro período identificado, notou-se que a UEM parece ter aquiescido ao modelo de avaliação e controle de então, bastante precário no que tange à operacionalização do aparato burocrático que existia à época e que, por isso mesmo, favorecia a estrutura profissional que vigorava nas IES (sendo este um aspecto importante para entender aquela aquiescência). De qualquer modo não se pode afirmar que já não se forjavam no interior da UEM (como em outras IES) os princípios e aparato que passariam a ser predominantes a partir de 1990. Os indícios a este respeito parecem sugerir, em termos estratégicos, mais comprometimento do que mera resignação em relação àquele período. De 1990 a 1994 a UEM passa por nova

orientação, que vai claramente se comprometer com a necessidade de avaliação e controle, inclusive com o aparato anterior, mas que diverge no sentido da burocracia (quase que de 'aparência', que existia então) e da estrutura profissional. Instaure-se naquele período uma estrutura tecnocrática na Universidade e são agregados novos mecanismos de avaliação da qualidade, tanto quanto reforçados os mecanismos já existentes.

Este estudo não nos permite analisar adequadamente trocas de influência entre a Universidade sob análise e instâncias governamentais ligadas à educação (ou o próprio Congresso, de onde provém o novo panorama legal que se instaura a partir de 1995). Contudo, os dados do estudo permitiram identificar que no momento imediatamente anterior à nova LDB e ao surgimento de todo o aparato de avaliação e controle que ela trouxe, a UEM (como outras IES) acabou admitindo a necessidade de avaliação e elaborou um instrumento próprio, de alguma forma tentando se antecipar à imposição governamental e resguardar princípios de autonomia e qualidade de ensino, caros à sua identidade enquanto organização.

Em resumo, portanto, no período de 1984 a 1994 evidenciam-se na UEM dois momentos distintos, sendo o primeiro deles marcado pela coincidência com a prescrição legal, tanto no que se refere aos procedimentos quanto à lógica de avaliação e controle, e o segundo marcado por mudanças que podem ser interpretadas como antecipação em relação à tônica do

período que iria se seguir, implicando parcialmente em aceitação mas também com algum grau de resistência ou, pelo menos, de autonomia, ao se propor mecanismo interno de avaliação, diferente do que iria se tornar predominante.

Quanto ao período seguinte (1995 a 2003), o que se pôde observar foi crescente aquiescência da UEM em relação tanto à lógica predominante quanto, e em especial, aos procedimentos prescritos oficialmente. Na medida em que vai passando o tempo, observou-se intensificação da aceitação do 'Provão' e das comissões de especialistas como indicativos da real qualidade de ensino dos cursos da Universidade. Apesar disso, também se evidenciou a continuidade de ações derivadas ainda do PAIUB, iniciado no período anterior, de modo que a descrição mais exata deste segundo período parece ser a de certa 'convivência' ao modelo, e isto na medida em que foi-se observando que os resultados finais podiam ser utilizados para fins de divulgação e imagem da Instituição. Isso parece corroborar a lógica neoinstitucionalista, quando ela admite que a difusão de critérios depende, no seu início, da percepção de sua vinculação com resultados técnicos ou operacionais. Com relação ainda a este segundo período, parece que se pode identificar coincidência parcial em relação aos procedimentos de avaliação (parcial porque ainda permaneceram os procedimentos atrelados ao PAIUB, alguns deles sendo até implementados no período) e coincidência total quanto à lógica de avaliação e controle (ou seja, a aceitação do seu significado).

No terceiro período, relativo a 2004, o Estado é que parece incorporar parte da lógica avaliativa já existente nas Universidades e vinculada ao PAIUB, quando se estabelece na revisão dos processos a inclusão de critérios de envolvimento social e de participação da sociedade civil na avaliação das IES. A impressão que se tem é que a insistência no modelo PAIUB, mesmo que arrefecida no segundo período, vai resultar no modelo SINAES ou pelo menos em alguns de seus aspectos. A decorrência disso parece ser, finalmente, maior coincidência ainda entre lógica e procedimentos em vigor na UEM e aqueles prescritos pelo Governo, mas desta feita não apenas pela via da imposição, senão também pela identificação para com aquele modelo e pela conseqüente legitimidade do modelo no âmbito interno à Universidade, mesmo que a respeito disso haja ainda poucos dados e o período seja ainda demasiadamente curto para que se possam extrair conclusões. A conclusão mais genérica do estudo é que a postura da UEM em relação aos parâmetros institucionais-legais, pode ser descrita como de conformidade e também de antecipação. Em termos concretos, os dados indicam a viabilidade de se entender as IES, pelo menos públicas, como atores sociais relevantes na conformação do ambiente institucional a elas circundante, e não apenas seguidoras de padrões externamente impostos, o que vai contra a lógica que admite a relação entre organizações e ambientes institucionais como sendo uma relação fatalista e unicausal.

Os resultados apresentados neste artigo revelam que quando a UEM aquiesceu ao modelo de avaliação e controle proveniente do Estado, sempre o fez por coincidência com interesses internos ou princípios importantes. No primeiro período, a aceitação parece ser devida à valorização da estrutura profissional que então vigorava; no segundo período, o modelo 'Provão' e 'comissões de especialistas' passou a ser aceito na UEM quando os resultados obtidos pelos cursos apontaram para o destaque positivo da Universidade em face de concorrentes locais e regionais, além do resgate do aspecto da qualidade do ensino, caro à sua identidade. No terceiro momento, a incorporação de parte da lógica da auto-avaliação no modelo SINAES parece indicar razões suficientes para a aceitação do modelo (ou, pelo menos, a sua não rejeição) por parte da comunidade acadêmica da UEM.

Assim parece plausível (mesmo se consideradas as limitações deste estudo) admitir que a UEM não deixou de ser ator social relevante, mesmo quando aceitou as orientações institucionais provenientes do seu entorno ambiental e que suas ações, no que tange à questão central deste artigo, não podem ser explicadas pela lógica que admite apenas causalidade direta entre pressões institucionais e respostas organizacionais, senão admitindo-se a importância de dinâmicas internas e próprias à organização na interpretação daquelas pressões e na condução das respostas consideradas apropriadas.

Referências.

- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BURRIS, B. Technocratic organization and control. *Organization Studies*, v.10, n.1, p.1-22, 1989.
- CALDAS, M.; VASCONCELOS, F. Ceremonial Behavior in Organizational Intervention: The case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In: ENANPAD, 26, (2002: Salvador). *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002, 1 CD.
- CARVALHO, C.; VIEIRA, M.M.F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 4, p. 817-1004, 2005.
- CRUBELLATE, J.M.; MACHADO-DA-SILVA, C.. Valores/crenças e interesses como mediadores de adaptação à mudança ambiental: estudo comparativo de casos. In: ENANPAD, 22, (1998: Foz do Iguaçu). *Anais...*, Rio de Janeiro: ANPAD, 1998, 1 CD.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v.48, p.147-160, 1983.
- FONSECA, V.; MACHADO-DA-SILVA, V. Indivíduo, organização e ambiente: bases para a conversação entre três perspectivas de estudo da estratégia em organizações. In: ENANPAD (2001: Campinas). *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD.
- HATCH, M.J. *Organization theory*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; FILHO, E.; NASCIMENTO, M.; OLIVEIRA, P. Formalismo como mecanismo institucional coercitivo de processos relevantes de mudança na

- sociedade brasileira. In: ENANPAD (2001: Campinas). *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD.
- MACHADO-DA-SILVA, C.; FONSECA, V.; CRUBELLATE, J. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, p. 9-39, 2005.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n.2, p. 340-363, 1977.
- OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, v. 16, n.1, p.145-179, 1991.
- RANSON, S.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. *Administrative Science Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 1-17, 1980.
- SCOTT, W.R. *Institutions and organizations*. 2nd. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.
- SCOTT, R.; MEYER, J. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (orgs.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago. p. 108-142, 1991.
- TOLBERT, P.; ZUCKER, L. Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v.28,n.1,p.22-39, 1983.
- UEM. *Avaliação da UEM pela comunidade não-acadêmica*. Maringá: UEM, 1999.
- UEM. Assessoria de Planejamento. *Base de dados 2002, 2003, 2004*. Maringá: UEM-ASP, 2004.
- VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, p.13-28, 2004.
- VIEIRA, M. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 1, n. 1, p.7-33, 1997.
- WEBER, K.; GLYNN, M. A. Making sense with institutions: context, thought and action in Karl Weick's theory. *Organization Studies*, v. 27, n. 11, pp. 1639-1660, 2006.
- ZUCKER, L. Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, v. 13, p. 443-464, 1987.