

# A polêmica da qualidade no ensino superior

por Maurício Garcia, PhD, 30/05/2006  
[mauricio.garcia@mgar.com.br](mailto:mauricio.garcia@mgar.com.br)

## O exemplo do Japão

Logo após o final da II Guerra Mundial, o Japão expandiu expressivamente o volume de suas exportações, basicamente através de produtos industrializados de baixo preço. A necessidade de tais exportações relacionava-se com as características de seu país de pouco menos de 400 mil km<sup>2</sup> (equivalente ao estado do Maranhão, no Brasil), dos quais cerca de 80% coberto por colinas e montanhas, muitas delas vulcões ativos e adormecidos. A maior parte da matéria prima no Japão precisa ser importada. Em termos energéticos, o Japão importa 99% do petróleo que necessita.

Essa política de exportação, todavia, não foi acompanhada de uma política de qualidade e, na década de 50, os produtos japoneses eram considerados de baixa qualidade. A marca "Made in Japan" estampada nestes produtos estava mais associada a baixo custo do que qualidade.

Entretanto, o Japão se empenhou em mudar essa situação, com a ajuda de pessoas como W. Edwards Deming, consultor das forças de ocupação dos Estados Unidos no Japão logo após a Segunda Guerra. O argumento de Deming era que a produtividade não era necessariamente diminuída pela ênfase na qualidade. Ao contrário, Deming discutia com os industriais do derrotado e semidestruído Japão, que um sistema industrial organizado para produzir qualidade poderia apoiar e aumentar a produtividade. Este ponto de vista era contrário à filosofia de produção "em massa" que predominava nos Estados Unidos, especialmente na indústria automobilística, desde os anos 20 e que havia sido originalmente formulada por Henry Ford e, depois, desenvolvida por Alfred Sloan da General Motors.

O fato é que a imagem do Japão mudou completamente e hoje seus produtos são tidos como de excepcional qualidade, como é o caso da marca Toyota, uma das pioneiras a adotar os programas de qualidade inspirados em Deming. Surgiram metodologias de controle e desenvolvimento de qualidade, sendo uma das mais famosas a chamada 5s: Seiri, Seiton, Seisso, Seiketsu e Shitsuke, que basicamente significam:

- Seiri - DESCARTE: Separar o necessário do desnecessário.
- Seiton - ARRUMAÇÃO: Colocar cada coisa em seu devido lugar.
- Seisso - LIMPEZA: Limpar e cuidar do ambiente de trabalho.
- Seiketsu - SAÚDE: Tornar saudável o ambiente de trabalho.
- Shitsuke - DISCIPLINA: Criar rotinas e padronizar a aplicação dos "S" anteriores.

## **Conceituando qualidade**

A partir do exemplo japonês, diversas iniciativas surgiram e a necessidade de programas de qualidade foi se ampliando gradativamente, apesar de até hoje não existir uma unanimidade no conceito que está embutido na palavra "qualidade". Há várias definições para qualidade, do ponto de vista de diferentes pessoas, como: "Produto e/ou serviço com efetividade"; "Valor que produtos similares não possuem"; "Fazer correto da primeira vez"; "Maior relação custo x benefício"; "Em conformidade com as exigências do cliente"; "Adequação ao uso"; entre várias outras.

A norma ISO 9000 define a qualidade como o grau com que um conjunto de características de um produto/serviço preenche ou atende os requerimentos.

O conceito de qualidade foi primeiramente associado à definição de conformidade às especificações, ou seja, qualidade estaria intimamente relacionada com "uniformidade". Posteriormente o conceito evoluiu para a visão de satisfação do cliente. Clientes satisfeitos normalmente contam aos seus amigos o quão satisfeitos estão com um produto ou serviço. Mas clientes insatisfeitos normalmente contam para todo mundo, mesmo para estranhos, o tamanho de sua insatisfação.

Obviamente a satisfação do cliente não é resultado apenas e tão somente do grau de conformidade com as especificações técnicas mas também de fatores como prazo e pontualidade de entrega, condições de pagamento, atendimento pré e pós-venda, flexibilidade, etc...

Atualmente, o conceito de satisfação do cliente foi estendido para outras entidades envolvidas com as atividades da empresa. Assim, a busca da qualidade representa a busca da satisfação, não só do cliente, mas de todos os "stakeholders" (entidades significativas na existência da empresa) e também da excelência organizacional da empresa.

Autores clássicos como Deming e Juran são considerados os gurus da qualidade. Enquanto Juran fundamenta seus princípios na trilogia: planejamento, controle e melhoria de qualidade para identificar e solucionar problemas da organização, Deming centraliza sua filosofia nos recursos humanos da empresa e enfatiza que o homem é o componente mais importante na definição do destino da organização.

## **Buscando a qualidade: o "Seis Sigma"**

Sigma é uma letra grega usada na estatística para representar o "desvio-padrão" de uma distribuição. Sigma é, portanto, uma medida da quantidade de variabilidade que existe quando medimos alguma coisa. Se a qualidade está diretamente relacionada com a "uniformidade", quanto maior o desvio-padrão (sigma), maior a variabilidade e, conseqüentemente, mais defeitos e menor qualidade.

O método "Seis Sigma" foi criado por Bill Smith, na empresa Motorola, em 1986. Originalmente, ele foi definido como uma forma de mensurar defeitos e melhorar a qualidade. A Motorola afirma ter economizado mais de US\$ 17 bilhões desde que implantou o sistema, através da redução ou eliminação de atividades que não agregam valor ao processo e da maximização da qualidade para obter um lucro em níveis ótimos.

A implantação de um sistema “Seis Sigma” depende diretamente da liderança executiva da empresa, incluindo o CEO e a alta direção. Eles são responsáveis pela definição de uma política para a execução do programa e também por dar poder, autonomia e recursos para as equipes responsáveis pela implantação do programa.

Para superar eventuais resistências e conseguir adesões, a mudança precisa ser iniciada no topo da organização. A mudança mais crucial em uma organização para implementar o Seis Sigma com sucesso é que a liderança gerencial esteja convencida que o Seis Sigma seja a solução para movimentar seus negócios. Com a liderança comprometida com a mudança cultural, os demais gerentes a seguirão, e ela chegará aos funcionários envolvidos nos processos administrativos, de serviços e de fabricação. Esta é a lição definitiva tirada da implementação do Seis Sigma: os CEOs devem ser os líderes definitivos no Programa Seis Sigma. Jack Welch faz isto para a GE; Larry Bossidy faz isto para a Allied Signal e Bob Galvin iniciou isto em 1987 para a Motorola.

Além do papel dessas lideranças, há também papéis bem definidos, como os “Champions”, “Black Belts” e “Green Belts”. Os “Champions” são os responsáveis pela execução do Seis Sigma na empresa. Eles são escolhidos pela liderança executiva, a partir da gerência superior. Os “Champions” agem também como mentores dos “Black Belts”, os quais, por sua vez, são os responsáveis pela coordenação do programa Seis Sigma. Ambas são funções de tempo integral, 100% dedicada a oferecer suporte às equipes envolvidas com os projetos, atuando como fonte de experiência para todas as suas equipes e fornecendo coaching, treinamento e apoio estatístico. Trabalham também para eliminar os obstáculos que impedem o sucesso de uma equipe. Os “Green Belts” são os empregados que se ocupam da implementação do Seis Sigma em suas áreas e responsabilidades. Agem sob a orientação dos “Black Belts” e os apóiam na obtenção dos resultados desejados.

A metodologia do Seis Sigma consiste basicamente em seis fases:

1. Definir formalmente os processos a serem controlados de forma consistente com as demandas dos clientes e da estratégia da empresa.
2. Criar formas de medir os processos definidos, mapeando-os, com a coleta e tabulação periódica dos dados gerados.
3. Analisar os dados de forma a verificar a relação de causalidade dos fatores mapeados nos processos.
4. Otimizar os processos, baseando-se nas análises dos dados coletados.
5. Acompanhar o desempenho dos processos, através de contínuas mensurações e processos de controle.

### **Avaliação oficial da qualidade do ensino superior no Brasil: contexto histórico**

A questão da qualidade, e seu controle, no ensino superior sempre foi tema de extensa polêmica. Um dos principais obstáculos está na definição dos critérios para tangibilizar um conceito bastante subjetivo. Afinal, o que é uma boa escola de nível superior?

No Brasil, praticamente inexistiram sistemas oficiais de avaliação até o início da década de 90. A década anterior fora marcada pelo famoso incidente da publicação, em 1988, da lista dos professores improdutivos pelo jornal "Folha de São Paulo", fato que provocou reações acaloradas de ambos os lados. Foi somente em 1993, na gestão do então Ministro da Educação Murilo Hingel do Governo Itamar Franco, que surgiu a primeira proposta mais substancial para a avaliação, o chamado PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Apesar do pioneirismo da iniciativa, o programa nasceu com uma série de problemas, como, por exemplo, não incluir no processo as instituições não universitárias (faculdades e institutos isolados) e pelo elevado grau de corporativismo. Isso ficava claro tanto pelo caráter de adesão voluntária ao PAIUB, quanto pela blindagem da instituição que se submetia ao mesmo, garantida pela "não-premiação ou punição", termos expressos claramente nos propósitos do programa.

Durante todo o processo, o governo foi considerado como um parceiro e as universidades, particularmente as federais, assumiram o papel principal no programa. A própria regulamentação do programa normatizava que ao MEC cabia o papel de "coordenador articulador e de agência financiadora da avaliação institucional, assumindo [...] a posição política de parceiro das universidades". Em outras palavras, o governo federal era bem-vindo como um parceiro desde que ele não estabelecesse nenhum tipo de condição como consequência dos resultados da avaliação.

A vida do PAIUB foi muito curta, em termos reais durou menos de dois anos. Com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o PAIUB foi sendo progressivamente desconsiderado e oficialmente foi desativado em 2002, pelo Decreto MEC n. 3.860.

Com a nova gestão do então Ministro Paulo Renato de Souza surgiu, em 1996, o Exame Nacional de Cursos (ENC), apelidado de "Provão", que ao lado da "Avaliação das Condições de Oferta", posteriormente rebatizada de "Avaliação das Condições de Ensino", compôs o novo modelo da avaliação do ensino superior, introduzindo o conceito de avaliação do chamado "produto final".

O "Provão" foi alvo de muitas críticas, sobretudo por parte daqueles que o consideravam como superficial, por levar em conta apenas a avaliação do aluno e não da instituição. Ainda assim, o exame foi realizado durante oito anos, com expressiva adesão. Todavia, com a posse do Presidente Lula, em 2003, um duro golpe foi desfechado no ENC. Em 2004, ele foi oficialmente desativado pela Lei 10.861, sendo substituído pelo Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes – ENADE.

Na realidade, a Lei 10.861 criou não apenas o ENADE, mas também o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, resgatando alguns conceitos do antigo PAIUB e incorporando os conceitos de avaliação dos estudantes e dos cursos. Sob a coordenação de uma comissão (CONAES – Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior), a principal característica do SINAES é o tripé de sua composição, baseado em três elementos: 1) Avaliação institucional 2) Avaliação dos cursos 3) Avaliação dos estudantes (ENADE).

## Qualidade x satisfação do “cliente” em instituições de ensino superior

Diante do cenário histórico do processo oficial de avaliação no Brasil, as instituições não têm como se valer de instrumentos oficiais para fazer o monitoramento de seu processo de qualidade. É patente que os instrumentos propostos pelos diferentes governos são muito mais ferramentas de garantias de benefícios corporativos por parte dos professores, do que propriamente um compromisso com a satisfação do cliente, seja lá qual for o conceito de cliente que for adotado. O que se nota é que existe uma evidente ênfase no provimento de condições de trabalho, como carga horária, titulação, infra-estrutura, bolsas, etc., ficando deslocada a atenção com o usuário do serviço. Em outras palavras, historicamente o foco sempre foi no produto, ao invés do cliente.

É muito difícil romper com essa visão, pois as discussões usualmente derivam para debates ideológicos, como “a educação não pode ser uma mercadoria”, “o ensino não pode ser mercantilizado”, “a finalidade lucrativa é incompatível com a educação”, etc. Muitas vezes, essas bandeiras, certas ou não, acabam por ocultar a improdutividade, a ineficiência e a falta de compromisso que existe em muitas instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas.

Neste sentido, é importante destacar os principais conceitos que existem sobre a definição de “cliente” no ensino superior. Há diversas correntes e embates, mas basicamente podem ser resumidas três grandes vertentes:

- 1) O aluno:** nesta vertente, o cliente de uma instituição de ensino seria o aluno, pois ele é o beneficiário direto do serviço, paga por ele (em instituições privadas) e assina um contrato de prestação de serviço, do qual a instituição não pode se furtar. Nesta linha, seria também beneficiária a família do aluno, especialmente os pais ou responsáveis. Atualmente, não existem sistemas de controle de qualidade fundamentalmente baseados nesse conceito. Em instituições mais tradicionais, esse conceito é considerado quase uma heresia. O grande receio é que ocorra uma inversão de autoridade, pois os alunos poderiam deixar de respeitar seus professores, valendo-se da posição que o “cliente tem sempre razão”. Muitas instituições fazem a avaliação periódica de seus docentes pelos alunos, mas raramente essa avaliação traz grandes modificações ou impactos mais profundos na sua rotina e nos seus procedimentos.
- 2) O mercado:** segundo essa vertente, o mercado empregador seria o principal cliente de uma instituição de ensino e o aluno seria o produto. Esse é um modelo muito usado nos EUA, que publicam anualmente rankings das instituições de ensino baseados na empregabilidade e no salário de seus egressos (ver, por exemplo, <http://www.usnews.com>). Com base nesse conceito, as instituições que o adotam procuram aproximar seus currículos e suas atividades pedagógicas às demandas do mercado de trabalho, trazendo para os cursos profissionais de mercado e lideranças empresarias. O modelo ainda é incipiente no Brasil, mas costuma ser criticado por certos segmentos da academia, que alegam que as instituições de ensino não podem ser orientadas pelas necessidades do mercado, já que teriam um papel muito mais importante do que simplesmente ser uma fonte de mão de obra qualificada para o setor produtivo.
- 3) A democracia:** esta é uma vertente bastante comum em instituições públicas, especialmente em acadêmicos da área de humanidades. Segundo essa vertente, o grande cliente das instituições de ensino seria a sociedade e a democracia,

através da formação de profissionais com visão holística e fortes fundamentos em ciências sociais, história, filosofia e psicologia. Para os defensores dessa posição, o principal objetivo das instituições de ensino seria a formação de cidadãos conscientes e engajados com necessidade de mudanças na ordem social, visando reduzir as diferenças e injustiças que permeiam a sociedade. Já os críticos desse modelo argumentam que essa posição distancia o ensino do mercado de trabalho e não atende os anseios dos alunos, que usualmente buscam uma formação mais prática e aplicada.

Na realidade, em que pesem os diferentes argumentos para cada uma destas vertentes, elas não são necessariamente antagônicas e podem perfeitamente ser combinadas. O grande desafio, assim, está em mapear os processos críticos para a satisfação de cada um desses “clientes” e criar indicadores objetivos de mensuração para o monitoramento da eficiência e da satisfação.

\* \* \*