

Clemente Ivo Juliatto

# A UNIVERSIDADE EM BUSCA DA EXCELÊNCIA



Um Estudo Sobre a  
Qualidade da Educação

2ª EDIÇÃO REVISTA E ATUALIZADA

  
CHAMPAGNAT  
EDITORA • PUCPR

**A UNIVERSIDADE  
EM BUSCA DA EXCELÊNCIA**  
um estudo sobre a qualidade da educação



Clemente Ivo Juliatto

**A UNIVERSIDADE  
EM BUSCA DA EXCELÊNCIA**  
um estudo sobre a qualidade da educação

2ª edição revista e atualizada

  
**CHAMPAGNAT**  
EDITORA • PUCPR

Curitiba  
2010

© 1995, Clemente Ivo Juliatto  
1995, Editora Universitária Champagnat  
2010 – 2. ed.

Este livro, na totalidade ou em parte, não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização expressa por escrito do Editor.

**EDITORA UNIVERSITÁRIA CHAMPAGNAT**

**EDITOR-CHEFE** Prof. Humberto Maciel França Madeira

**CONSELHO EDITORIAL**

Airton Rodrigues Pinto Jr.	Heitor Kato
Alceu Souza	Joana Paulin Romanowski
Antonio Martiniano Fontoura	Luiz Ernandes Kozicki
Auristela Duarte de Lima Moser	Mônica Cristine Fort
Daniel Omar Perez	Vidal Martins
Etiane Caloy Bovkolovski	Wilson Denis Benato Martins

**IMPRESSÃO** Gráfica FTD

**PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO** Alfredo Rodrigues dos Santos Netto

**CAPA** Manoel Coelho Arquitetura e Design

**REVISÃO DE TEXTO** Virgílio Josué Balestro  
Elisabete Franczak

**NÚCLEO DE APOIO EDITORIAL** Edena Maria Beiga Grein  
Roberta Ferreira de Mello

**BIBLIOTECÁRIA** Viviane Gonçalves de Campos - CRB 9/1490

**EDITORA UNIVERSITÁRIA CHAMPAGNAT**

Rua Imaculada Conceição, 1155 – Prédio da Administração – 3º andar  
Câmpus Curitiba – CEP 80215-901 – Curitiba / PR  
Tel. (41) 3271-1701 – Fax (41) 3271-1435  
editora.champagnat@pucpr.br – www.editorachampagnat.pucpr.br

J94u

Juliatto, Clemente Ivo

A universidade em busca da excelência : um estudo sobre a  
qualidade da educação / Clemente Ivo Juliatto. – 2. ed. rev. e  
atual. – Curitiba : Champagnat, 2010.

307 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 85-7292-151-6

1. Universidades e faculdades - Brasil. 2. Qualidade  
(Educação). 3. Ensino superior. I. Título.

CDD 378.155

Associação Brasileira  
de Editores Científicos



Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

# APRECIÇÕES SOBRE A OBRA

*“Falar em excelência é convidar a superações. Excelente é o que supera o comum, o realizado ordinariamente. Nesta obra, o que se tem é precisamente isso – o itinerário de idéias e de ações que conduzem uma Universidade a sobrepujar a mesmice, a mediocridade, a ineficiência, à luz de sua missão e dos seus objetivos. Aliando vasta experiência pessoal com luzes de sábias autoridades no tema, do Brasil e do exterior, o autor, que é reitor de uma das melhores universidades comunitárias do país, está aqui abrindo caminho certo e necessário para reflexão e revisão da Universidade brasileira, em vista do desenvolvimento de toda a nossa sociedade”.*

(**Aldo Vannucchi** – Membro do Conselho Nacional de Educação – CNE,  
Reitor da Universidade de Sorocaba e ex-presidente da Associação  
Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC)

*“Excelência e qualidade constituem um binômio insubstituível para qualquer empreendimento. No âmbito da educação superior, tais noções adquirem um valor ainda maior. Clemente Ivo Juliatto consegue, de forma competente, nesta obra, examinar e projetar as características, possibilidades e desafios dessa qualidade conceitual, com vistas a uma profunda reflexão no campo acadêmico. Estudantes, professores, gestores e políticos vinculados ao mundo universitário encontrarão neste livro um recurso inestimável”.*

(**Joaquim Clotet** – Reitor da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

*“A obra vem no momento certo. Vem enquanto estamos empenhados em responder a insistentes perguntas sobre qualidade e excelência. Lendo-a, tomamos consciência do domínio frágil que temos sobre o tema e da sua complexidade. E, ao mesmo tempo, alivia-nos a certeza de que agora temos um valioso instrumento para nos orientar nas respostas que temos que construir”.*

(**Ir. Jacinta Turolo Garcia** – Ex-reitora da Universidade do Sagrado Coração e ex-presidente da  
Associação Nacional de Mantenedoras de Escolas Católicas do Brasil - ANAMEC)

*“A reflexão aguda e fecunda de A Universidade em busca da excelência: um estudo sobre a qualidade da educação oferece importantes perspectivas sobre as questões que a escola enfrenta hoje. O estudo, iluminado pela considerável experiência do autor não apenas na universidade, mas também na educação básica, é imprescindível para os professores e gestores de todos os níveis e modalidades de ensino realmente preocupados com os problemas, necessidades e possibilidades da Educação”.*

**(Ricardo Tescarolo – Gestor de escolas, professor universitário e Pró-Reitor Comunitário da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR)**

*“No momento em que o Brasil apresenta crescente expansão quantitativa no Ensino Superior, o livro de Clemente Ivo Juliatto torna-se leitura obrigatória para todos os educadores. Esta obra nos ajudará a enfrentar um grande desafio para os próximos anos: como implementar o aumento quantitativo com a obrigatoriedade da melhoria na qualidade. Sem isso não se pode falar em inclusão social, em desenvolvimento, em democratização”.*

**(Antonio Carlos Caruso Ronca – Membro do Conselho Nacional de Educação – CNE, ex-reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e ex-presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC)**

*“É uma obra consistente, sem hermetismo, com fundamentação teórica e que revela o preparo intelectual, a vivência acadêmica, o conhecimento das questões educacionais e a experiência administrativa do autor. No diagnóstico dos problemas e nas alternativas apresentadas para a construção da excelência das universidades no Brasil, senti-me imediatamente identificado e provocado a dialogar, a participar e a solidariamente construir”.*

**(Wolmir Therezio Amado – Reitor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCG) e Membro da Diretoria da Associação Nacional de Educação Católica – ANEC)**

*Só fazemos melhor aquilo que repetidamente insistimos em melhorar. A busca da excelência não deve ser um objetivo e, sim, um hábito.*

**Aristóteles, 384-322 a.C.**





# SUMÁRIO

PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO .....	13
PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO .....	17
INTRODUÇÃO.....	21
<b>1 A CRESCENTE PREOCUPAÇÃO COM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO</b>	
1.1 Introdução .....	27
1.2 Preocupação generalizada .....	28
1.3 Raízes da situação no sistema universitário brasileiro .....	35
1.4 Raízes da situação nas instituições .....	49
1.5 Por que a qualidade deve ser objeto de preocupação? .....	54
1.6 Iniciativas voltadas para a qualidade .....	61
1.7 Conclusão .....	65
<b>2 QUE É QUALIDADE EM EDUCAÇÃO?</b>	
<b>RESPOSTA ECLÉTICA EM TEMA CONTROVERSO</b>	
2.1 Introdução .....	67
2.2 Um conceito dinâmico .....	69
2.3 Diversidade de abordagens da qualidade .....	71
2.4 Um conceito subjetivo e, portanto, controverso .....	75
2.5 Complexidade da questão .....	78
2.6 Fronteiras em torno do sentido de qualidade .....	79
2.7 Qualidade de quê? .....	83
2.8 Qualidade para quem? .....	87
2.9 Qualidade e equidade em educação .....	90
2.10 Necessidade de abordagem eclética e de visão holística .....	95
2.11 Necessidade de definição operacional da qualidade .....	96

<b>3</b>	<b>A MEDIDA DA QUALIDADE ACADÊMICA E SEUS INDICADORES</b>	
3.1	Introdução .....	101
3.2	Medição da qualidade em educação .....	103
3.3	Conceito de indicador de qualidade .....	106
3.4	Finalidade dos indicadores de qualidade .....	110
3.5	Propriedades dos bons indicadores de qualidade .....	113
3.6	Uso de indicadores de qualidade na educação pelo mundo .....	114
3.7	Uso apropriado dos indicadores quantitativos na educação .....	119
3.8	Futuro dos indicadores de qualidade na educação .....	126
3.9	Lições tiradas do uso dos indicadores quantitativos .....	131
<b>4</b>	<b>MAPA DOS INDICADORES DA QUALIDADE ACADÊMICA</b>	
4.1	Introdução .....	135
4.2	Classificação dos indicadores da qualidade acadêmica .....	136
4.3	Indicadores da qualidade do insumo educacional .....	141
4.4	Indicadores da qualidade do processo educacional .....	145
4.5	Indicadores da qualidade do produto educacional .....	153
4.6	Aquilo que a qualidade não é .....	157
4.7	Características das boas escolas .....	160
<b>5</b>	<b>O COMPROMISSO INSTITUCIONAL COM A EXCELÊNCIA DA EDUCAÇÃO</b>	
5.1	Introdução .....	167
5.2	A qualidade está ao alcance das instituições .....	170
5.3	Alguns pressupostos básicos da melhoria da qualidade .....	171
5.4	Construção do compromisso institucional com a qualidade .....	178
5.5	Trabalhar juntos em harmonia .....	181
5.6	Colegialidade .....	185
5.7	Compromisso com a missão institucional .....	189
5.8	Empenho na aprendizagem .....	193
5.9	Empenho no ensino .....	196
5.10	Empenho dos administradores na melhoria da qualidade .....	202

<b>6</b>	<b>A CULTURA INSTITUCIONAL E O CLIMA DA ESCOLA A SERVIÇO DA EXCELÊNCIA</b>	
6.1	Introdução .....	211
6.2	Velhas realidades redescobertas na academia .....	212
6.3	Esclarecendo o conceito de cultura do espaço acadêmico .....	218
6.4	Terreno promissor para a ação administrativa .....	221
6.5	Agindo no interior do domínio cultural .....	223
6.6	Explorando o domínio dos símbolos .....	226
6.7	Conselhos práticos aos gestores da cultura institucional .....	230
6.8	Cultivo de valores partilhados .....	234
6.9	A criação de clima de excelência na academia .....	236
6.10	Recompensar o alto desempenho e celebrar os heróis da casa .....	241
<b>7</b>	<b>A AVALIAÇÃO A SERVIÇO DA EXCELÊNCIA ACADÊMICA</b>	
7.1	Introdução .....	245
7.2	Prática de uso crescente na academia .....	245
7.3	A avaliação como prática essencial da administração .....	248
7.4	A busca da excelência exige a avaliação .....	252
7.5	Entendendo o processo avaliativo .....	256
7.6	O que deve ser avaliado .....	261
7.7	A implantação da avaliação nas instituições educacionais .....	266
7.8	Algumas condições de sucesso .....	270
7.9	Recomendações práticas aos gestores e avaliadores .....	275
7.10	Conclusão .....	279
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>281</b>
	<b>REFERÊNCIAS CONSULTADAS</b> .....	<b>293</b>
	<b>APÊNDICE</b> .....	<b>303</b>



## PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO

Há livros que são escritos com base em construções idealizadas, utópicas, e outros que nascem da realidade, da experiência vivida. Assim tem sido desde que conhecemos o pensamento de Platão e o de Aristóteles. Esse modo divergente, mas complementar, de focar determinado ser, tornou-se uma das diferenças entre o modo de conceber o mundo de um e do outro filósofo. Justificam-se as idealizações como fundamentos para as coisas concretas. Não se poderia continuar apenas no plano teórico, haveria que se fazer também ciência aplicada.

É assim que procuro perceber o livro que agora se reedita, *A Universidade em Busca da Excelência: um estudo sobre a qualidade da educação*, de Clemente Ivo Juliatto. Não fosse o autor um estudioso dos temas **universidade e qualidade** e, portanto, um teórico, mas, ao mesmo tempo, um dirigente de instituição universitária, talvez não conseguisse unir com tanto acerto numa obra os dois lados de uma mesma temática. Entendemos que a **universidade** convive intimamente com a **qualidade** na produção e na oferta da boa **educação**. Sem o entendimento desses três conceitos, jamais se poderia buscar a **excelência**, meta ambiciosa, mas que se deve procurar sempre.

O autor Clemente Ivo Juliatto, reitor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, iniciou a sua trajetória universitária simultaneamente pelos caminhos da teoria e da prática. Em curso de graduação, formou-se em Matemática, uma das ciências exatas e, assim, de caráter prático. Mais tarde, cursou Pedagogia, ciência humana, de concepção teórica. Sabemos da fragilidade dessas classificações, mas se considera, ao menos, o lado predominante de cada uma delas. Essa dualidade, melhor eu diria, complementaridade, continuou nos cursos de pós-graduação em grandes universidades americanas: dois mestrados e um doutorado na Columbia University e pós-doutorado na Harvard University. O foco de seus estudos

sempre foi o planejamento universitário, a educação superior, a pesquisa institucional e a gestão da educação. Foi com tal embasamento teórico que assumiu a prática administrativa, inicialmente como Pró-Reitor Comunitário, depois Pró-Reitor de Planejamento, para em seguida assumir a Reitoria, cargo que exerce já no terceiro mandato.

A obra mereceu do autor criteriosa revisão. Por isso, temos diante de nós uma nova versão. Assim, o aprimoramento da obra lembra o próprio tema, sempre em busca da excelência, que é como se deve fazer aquilo de que mais se gosta. Uma obra é parte integrante do autor e de seu modo de ser. Se o autor deseja a perfeição, há que buscá-la onde for possível. O poeta e teórico português José Régio, para quem toda obra é “um documento humano”, acrescenta, embora falando da obra de arte, mas que, penso, vale também para obra científica: “A primeira condição duma obra viva é ter uma personalidade e obedecer-lhe”. Essa personalidade é a do autor. Só o autor pode conferir à sua obra o modo de conhecer e de exercitar o que se propõe a fazer.

É assim que *A Universidade em Busca da Excelência: um estudo sobre a qualidade da educação* possui um caráter próprio, o caráter da teoria e da prática. Observando a estruturação da obra, percebemos três capítulos que constituem a espinha dorsal: o **1 - A Crescente Preocupação com a Qualidade da Educação**; o **5 - O Compromisso Institucional com a Excelência da Educação**; e o **7 - A Avaliação a Serviço da Excelência Acadêmica**. Aí se encontra a essência da obra, o embasamento teórico sobre a instituição **universidade**, sobre a **qualidade da educação** e sobre a **avaliação** como meio para se alcançar a **excelência**. Os outros capítulos, de caráter mais técnico, são necessários para a complementação e demonstração do que se pretende apresentar.

Grande defensor da avaliação como política universitária, Clemente Ivo Juliatto, com seus trabalhos, inspirou o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras para a implantação de um Plano de Avaliação do Ensino Superior. Em 2001, na PUCPR, estabeleceu um amplo Programa de Avaliação Institucional, por considerá-lo um importante meio de

## PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO

acompanhar as atividades de uma Universidade que se desenvolvia em todos os sentidos. Considerava esse Programa um instrumento de gestão universitária. Se a PUCPR buscava a excelência, teria de conhecer suas possibilidades, estabelecer metas e seguir a trajetória de realizações. Tudo isso, porém, deveria ser medido, avaliado e tornado público.

É dessa forma que consideramos a obra, agora em reedição, como um documento teórico e prático nascido sob o modelo de uma grande Universidade, mas que serve também para outras Instituições. É útil não só para a educação superior, mas também para a educação de outros níveis. A educação - digo **educação** e não **ensino** - quer seja a básica, a média e a superior deve sempre buscar a melhoria. Educação sem qualidade não é educação. E só pode oferecer educação a Instituição que busca a excelência.

Esta obra cumprirá a sua missão. Nela, os leitores encontrarão a teoria e a prática consolidadas num exemplo de Universidade, visualizarão um objetivo a ser buscado e terão um exemplo de dedicação e de estudo voltados para a gestão da educação. E a educação é o meio mais eficaz para a melhoria do ser humano.

Jayme Ferreira Bueno

Professor aposentado da PUCPR





## PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

Conheci o Professor Clemente Ivo Juliatto há cerca de 3 anos, nas reuniões do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Logo criamos afinidades por percepções comuns diferenciadas e próprias, no que concerne ao momento atual vivido pelas universidades brasileiras, hoje divididas em quatro grandes segmentos: federais, estaduais e municipais, comunitárias e particulares. No último ano, comungamos novas experiências sobre a reforma da Educação Superior, com a discussão das três versões apresentadas pelo MEC, em diferentes momentos, em pelo menos duas reuniões plenárias. Sempre atento e inovador, o Reitor Clemente contribuiu grandemente para o enriquecimento do diálogo sobre essa matéria. Há poucas semanas, fui surpreendido com a sua obra *A Universidade em Busca da Excelência*, para a qual ele mui generosamente solicita minha apreciação, como prefaciador.

Li o manuscrito com atenção, já que tenho defendido esta “busca pela excelência” há muitos anos e até de elitista já fui chamado pela linhagem corporativista. Acredito que excelência gera competência e contribui para o verdadeiro desiderato acadêmico. A busca pela qualidade na educação deve ser objeto de toda instituição que queira acompanhar o anseio e a descoberta do conhecimento. Grandes competências tendem a ser geradas nos grandes laboratórios e grupos de pesquisa e criam-se neste ambiente verdadeiros “clusters” irradiadores do novo saber. O livro do Reitor Juliatto enquadra-se numa análise de como isto pode ser feito de maneira pedagógica, e ao mesmo tempo crítica, no Brasil, no momento atual, de modo a contemplar a sua diversidade territorial, étnica e socioeconômica, que se reflita no espectro de suas universidades. O livro tem vários capítulos instigantes, em que ele tratou respectivamente da “preocupação com a qualidade de educação”, uma definição de qualidade, de como medi-la e um mapa dos indicadores; compromisso institucional

com a excelência e a construção de um clima no câmpus a serviço da excelência e de que maneira essa avaliação pode ser posta a serviço dessa mesma excelência acadêmica.

A busca da qualidade da educação vem ganhando dimensões planetárias no dizer de Edgar Morin e foi assim que a UNESCO dedicou, em 1998, uma conferência em Paris, para discutir o ensino superior no século XXI. Alguns consideram que isso deve tomar o curso de uma operação de guerra. O Conselho de Reitores preparou um documento sobre esta matéria, que foi entregue ao atual Governo Federal, no início da sua gestão. Fica claro na obra em análise que a qualidade está ligada às instituições que compõem o nosso sistema. Embora tenhamos feito progressos nos últimos anos, no tocante à produção científica – o Brasil se coloca na 16ª posição mundial na lista dos países que mais publicam –, mais de 50% das nossas IES não apresentam trabalhos relevantes ou de impacto no cenário internacional. Por isso, só dá para se ter uma idéia de como a busca pela qualidade é importante quando verifica-se que, mesmo apresentando ensino razoável, muitas instituições não chegam a ter qualidade de um “College”, já que muitas têm quadro docente carente de doutores. Por outro lado, a preocupação com a qualidade da educação já era expressa pelo médico e pesquisador Miguel Couto, que afirmou na década de 30 que a educação era o nosso primeiro problema nacional. No Ensino Superior, o Brasil está abaixo de muitos países da América Latina, com apenas 9% dos jovens entre 18 e 19 anos na universidade. Daí por que devemos ter uma “preocupação generalizada” com a qualidade participativa.

Os americanos começaram a se preocupar com avaliação da qualidade já no início do século passado, quando ainda não se tinha nenhuma universidade no Brasil. Foi assim que surgiu o relatório Flexner em 1910, numa relação às Escolas Médicas.

## PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

Muitas outras instituições têm sido avaliadas e a busca pela qualidade tornou-se quase uma obsessão americana. Esse movimento cresceu na Europa e atingiu os asiáticos como Japão, Coréia e a China.

Na realidade, desde o final dos anos 80, a preocupação avaliatória em nosso país vem se aquecendo e, a partir de meados dos anos 90, iniciou-se o Provão, que, tendo caráter Universal, foi agora substituído pelo ENADE e, portanto, transformado em exame que trabalha com amostragem. Ruim, porque os dados anteriores obtidos ficam praticamente sem utilização. As causas da má qualidade do ensino superior brasileiro são várias: incluem expansão incontida sem marcas de excelência; desequilíbrio do sistema quantidade versus qualidade, quase sempre de difícil manejo metodológico; criação de instituições novas, muitas vezes sem qualquer tradição de ensino superior, por vezes aglomerando profissionais endogenamente e praticamente sem qualquer melhoria pedagógica.

Se o nosso sistema universitário já é jovem e em muitos lugares a experiência profissional pertencia somente à escola secundária, as pessoas foram adaptadas às novas realidades sem maiores treinamentos externos. Infelizmente isso ainda existe em vários rincões nacionais, o que poderia ser substituído pela importação de novos doutores do Sul e Sudeste. O centralismo do sistema é causa de muitas deficiências; seria melhor se os sistemas estaduais fossem melhor aproveitados, tal qual se fez com a saúde, com visíveis benefícios para a população. Brasília não tem condições de supervisionar tudo e pouquíssimos países no mundo aderiram a esta maneira federativa de administrar. Outro erro é achar que tudo se resolve no Brasil por legislação. Por exemplo, a Reforma do Ensino Superior proposta é muito longa e redundante com outras leis, como a LDB ou a própria constituição e poderia ser reduzida em pelo menos a metade dos seus artigos. Há regulamentação em excesso e isso gera conflito com a própria autonomia que o governo propõe, pois

promete dar liberdade à universidade para se organizar e logo depois dita todas as regras e normas para que ela seja autônoma. Parece um sistema do tipo *push-pull*.

O livro ora vindo a lume é mais que inovador, cobre toda uma gama de propostas avaliativas e procura sair da mesmice de que toda qualidade deve ser ditada como proposta pétrea. Não há qualidade sem avaliação e por que não usar os próprios pares como agentes do processo? O CRUB tem buscado, pelo seu trabalho em quase 4 décadas, mudar esse paradoxo e por isso mesmo congratula-se com o Reitor Clemente Ivo Juliatto por ter pensado e transformado em realidade este provocante “quase manual de procedimentos” para a busca da qualidade universitária, de maneira leve, concisa e independente.

Manassés Claudino Fonteles

Reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM(SP) e  
Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB

# INTRODUÇÃO

A melhoria da qualidade da educação é assunto que vem despertando crescente interesse nos últimos anos. Discute-se a qualidade do ensino de todos os níveis e graus. Na verdade, mais se reclama do que se aprofunda a discussão. As reclamações assumem proporções maiores, quando se aborda o ensino superior, cujo ciclo educacional alcança o seu último estágio. Aí, como para desobrigar a consciência, a culpa é lançada sobre as etapas anteriores. Nota-se, entretanto, que a discussão se generaliza, não apenas no Brasil. Provavelmente, a qualidade da educação nunca tenha suscitado tanto interesse anteriormente.

Mais do que assunto de discussão ou reclamação, o tema da melhoria da qualidade da educação vem se tornando objeto de preocupação. Sobram motivos que justificam tal atitude. Nesse ponto, parece haver pouca discordância. A matéria desassossega pais, educadores, estudantes e autoridades governamentais. A questão deixou de ser debatida apenas nos círculos acadêmicos e passou também a ocupar amplo espaço na mídia, dada a sua relevância para toda a sociedade.

“Pela melhoria da qualidade do ensino” tem-se tornado um *slogan* (termo galês que significa literalmente grito de guerra) repetido por toda a parte: por estudantes, diretores de escolas e reitores de universidades, por associações de docentes, responsáveis pelo sistema de ensino e políticos. O assunto é prato de resistência no palanque eleitoral, na universidade e na praça pública, principalmente em momentos de eleições. Terminadas as eleições, dá-se a missão por concluída. Essa dívida pública, como a financeira, não se paga, rola-se até o próximo pleito, quando o tema volta ainda mais forte na agenda dos novos atores, porque a situação, muito provavelmente, terá piorado. Nota-se claramente que, em muitas instâncias, a retórica tomou conta do discurso, desbancando a severa plataforma do urgente e do indispensável. Muito se fala e pouco se faz.

O objetivo deste ensaio é investigar o que se pode fazer, na substituição do vozear retórico. Para que algo de concreto possa acontecer no campo da melhoria da qualidade da educação, é preciso, obviamente, tornar esse nobre propósito muito mais operacional. O presente ensaio não aborda a questão da qualidade a partir da análise do sistema de ensino e das políticas públicas em vigor no campo da educação. Haveria ponderações e comentários de sobra a fazer em torno do assunto; mas este não é o propósito. Se, por vezes, isto se faz, é apenas de passagem, porque se prefere estudar o tema a partir das instituições.

Parece generalizar-se no país, até nos meios acadêmicos, a crença de que a melhoria da qualidade das escolas, se é que tal coisa seja possível, virá como resultado de iniciativas externas. As próprias instituições encontram-se, de certo modo, anestesiadas, à espera de decisões a serem tomadas fora delas, sobretudo em instâncias governamentais. Imagina-se, equivocadamente, que a salvação e o resgate da educação venham de fora, e possam acontecer sem a sua participação. Aqui se enfatiza exatamente o contrário. Proclama-se que as escolas, felizmente, possuem a capacidade interna de se aprimorar. Neste particular, estou convencido de que as mudanças oriundas e sustentadas a partir de dentro têm mais chance de promover a melhoria efetiva e duradoura da qualidade. Se no interior da escola pouco se faz, a qualidade e a excelência do ensino, como no soneto *Lamento das coisas*, de Augusto dos Anjos, vão fazer “na estática do nada”.

Parece claro que o sistema de ensino do país não será nem melhor nem pior do que as instituições que o compõem. A educação implementa-se tão-somente no âmbito local, em nível de escola, de faculdade e de universidade. O sistema, por assim dizer, é uma abstração. O que existe de concreto são instituições, com nome e endereço, onde a educação, de boa ou de má qualidade, se processa. Não se pretende, nem de longe, insinuar que instâncias externas, sobretudo as governamentais, nada tenham que ver com a educação. Têm e muito. Simplesmente visa-se a dar ênfase ao papel insubstituível das instâncias internas da escola no processo de melhoria da qualidade da educação.

## INTRODUÇÃO

É até fácil observar que boa parte da responsabilidade pela baixa qualidade da educação nacional recai sobre as políticas educacionais adotadas pelo poder público. O marasmo, a desagregação, o desânimo e a falta de criatividade, que tomaram conta de alguns câmpus universitários públicos e privados e de muitas instituições de todos os níveis e graus, têm, em parte, a sua origem fora deles. A situação da educação no Brasil pode ser atribuída, entre várias outras causas, à exacerbação da intervenção das instâncias governamentais na vida das instituições. Parece que uma das grandes decisões para o bem da educação no país, que deve ser assumida fora das escolas, seria precisamente a de se reduzir a interferência externa no funcionamento das instituições e a de se potenciar a sua autonomia local. A qualidade da educação tem mais chances de florescer quando o seu controle sair das mãos dos burocratas do sistema para passar ao controle da comunidade servida e for entregue a educadores, aportando-lhes mais apoio e melhores condições de trabalho.

### **O propósito deste ensaio**

Pretende-se abordar principalmente os aspectos internos das instituições. Existe amplo campo de ação, enorme potencial e apreciável energia nas instituições educacionais ainda pouco explorados. A melhoria das instituições é possível a partir de dentro. Este livro foi escrito para educadores e gestores conscientes das suas responsabilidades e desejosos de utilizar as possibilidades ao seu alcance para melhorar a qualidade dos serviços educacionais oferecidos à infância e juventude do país e elevar as instituições de educação a níveis mais altos de excelência acadêmica.

Esta publicação tem o seguinte propósito: ajudar os membros das comunidades acadêmicas, como administradores, mantenedores, professores e estudantes, a divisar políticas institucionais e cursos de ação que conduzam a estágios mais elevados de qualidade educacional e de produtividade institucional. Concretamente, como podem transformar



as suas escolas, situadas no tempo e no espaço, com nome e endereço, em escolas melhores. Este trabalho, entretanto, não é nenhum manual de receitas. É, antes, uma análise do que significa excelência acadêmica para as instituições; são ponderações acompanhadas de iniciativas possíveis de serem implementadas. Busca-se, em todo o momento, embasar a discussão e a proposta na teoria e na prática educacional e administrativa, sobretudo nos princípios aplicáveis à administração escolar e universitária.

A discussão, inicialmente efetuada no nível da educação superior e com sugestões apresentadas com o pensamento voltado para a implantação em universidades e faculdades, volta-se nesta 2ª edição para todas as escolas. Minha experiência anterior, como professor e diretor em escolas de ensino fundamental e médio e estudioso da administração escolar deixa-me convencido de que as observações aqui feitas são válidas para todas as escolas, de qualquer natureza. Por esta razão, a presente edição, revista e ampliada, sofreu as necessárias alterações para facilitar a sua aplicação em instituições educacionais de diversos tipos e graus.

A ideia de escrever esta obra foi acalentada durante anos de estudo e de prática pedagógica e administrativa, como professor e como administrador de escola e de universidade. Como professor de Cursos de Mestrado em Administração Universitária e em Gestão de Estabelecimentos Educacionais, senti a carência, no país, de literatura especializada que alie a teoria à prática. Considero esta obra uma pequena contribuição para reduzir tal lacuna.

A concretização do projeto de escrever este livro foi resultado de longo tempo de estudo e de prática como professor e como gestor de instituições educacionais de vários níveis e graus, desde diretor de escola de ensino fundamental e médio a reitor de universidade. A convivência com a escola durante toda a vida trouxe-me a necessidade e o gosto de estudar a escola mais a fundo. Os cursos de graduação em matemática e pedagogia, este voltado para a administração escolar, de especialização em planejamento universitário, os mestrados em educação superior e em estudos institucionais, o doutorado em administração universitária e o

pós-doutorado dedicado a estudar a qualidade da educação, o convívio com escolas renomadas e com mestres modelares trouxeram-me algumas lições que gostaria de repartir com os leitores interessados e estudiosos do mesmo tema.

O tema da qualidade da educação, tópico de interesse crescente entre nós, que agora ocupa o centro do debate educacional em nosso país, a ponto de o governo propor uma reforma da universidade, já vem sendo objeto de atenção e estudo aprofundado há pelo menos duas décadas no exterior. Esta é uma razão pela qual boa parte da literatura utilizada nesta obra é composta por mestres que se aprofundaram no tema na fase em que o assunto era muito debatido no exterior.

### **Organização do conteúdo**

Como o leitor logo percebe, os poucos capítulos do ensaio comportam duas ou três dezenas de páginas, com muitos subtítulos, para facilitar a leitura e a pesquisa do interessado.

O capítulo primeiro é mais fracionado: aborda a situação do ensino no atinente a alguns aspectos qualitativos e à necessidade de se proceder ao melhoramento da qualidade da educação.

O segundo capítulo ousa formular uma pergunta sobre o próprio sentido de qualidade da educação e responde abrindo leque eclético de apreciações, isto é, põe o leitor diante de uma questão muito controvertida, concluindo que importa aceitar e superar a controvérsia, para chegar a uma definição operacional de qualidade.

O terceiro capítulo discute a conveniência e a propriedade do uso de indicadores de qualidade na administração da educação.

O quarto capítulo lança-se à classificação dos indicadores de qualidade, na tentativa de extrair as características das boas escolas. Com base nos princípios de administração acadêmica, procura-se oferecer aos educadores propostas concretas de como melhorar a qualidade da

educação, a partir das instituições. Exploram-se, de preferência, certos aspectos relativos à organização formal da instituição.

O capítulo quinto mostra que a qualidade está ao alcance das instituições seriamente comprometidas na sua busca. Sugerem-se, ademais, meios práticos para realizar tal compromisso na comunidade acadêmica.

O sexto capítulo considera a cultura e o clima institucional em prol da excelência da educação, iluminando ângulos mais recônditos do comportamento acadêmico, identificando na organização informal alguns elementos poderosos que os educadores podem aproveitar no aprimoramento do seu agir e do seu fazer pedagógico.

Por fim, o capítulo sétimo identifica a autoavaliação como instrumento administrativo da excelência acadêmica e oferece subsídios para a sua implantação nas instituições educacionais.

No momento em que se propõe uma lei de Reforma Universitária no país, em nosso entender muito necessária, uma vez que não se deve desperdiçar oportunidade alguma de aprimorar o defasado e imperfeito sistema que possuímos e de melhorar os nossos institutos de educação superior, diversos aspectos abordados neste ensaio podem contribuir para facilitar o entendimento e o encaminhamento da situação. Este livro também comporta sugestões que visam aprimorar a educação e deixá-la em condições de servir melhor à sociedade.

# 1 A CRESCENTE PREOCUPAÇÃO COM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

*A educação do povo é o nosso primeiro problema nacional: primeiro porque o mais urgente; primeiro porque solve todos os outros; primeiro porque, resolvido, colocará o Brasil a par das nações cultas, dando-lhe proventos e honrarias e lhe afiançando a prosperidade e a segurança; e se assim, na verdade se torna único.*

Miguel Couto, 1932

## 1.1 Introdução

Cresce no Brasil a preocupação com a qualidade da educação. Propõe-se até uma lei de Reforma Universitária. Isso representa, simultaneamente, sintoma e esperança. Sintoma, porque é um indicativo de que as instituições e o sistema não estão dando respostas à altura das expectativas da sociedade e do país. Esperança, porque esta tomada de consciência assinala o primeiro passo para o advento de uma nova situação. A qualidade anda em baixa e, fora de dúvida, há muito que fazer, corrigir e inovar. A preocupação demonstra que se vê inadiável a necessidade de melhoramento imediato, o que demanda critério, proficiência e, mais que tudo, determinação e constância. A conscientização da existência e da gravidade do problema acaba acordando as autoridades responsáveis e levando os educadores a buscar a correção de rota. Melhorias, em geral, não acontecem antes que a sociedade reconheça a sua premente necessidade. Espera-se que o momento seguinte seja uma fase auspiciosa de regeneração do sistema e de revitalização das instituições.

Este capítulo aborda a preocupante situação da educação quanto aos aspectos qualitativos, no país e no exterior. Identifica um generalizado movimento mundial voltado para a melhoria da qualidade. Analisa algumas raízes do problema que mostra ter ramificações tanto no sistema, quanto nas instituições. As causas identificadas no sistema incluem: a falta de atenção prioritária à educação por parte do governo, a má distribuição e utilização dos recursos, o conceito de credencialismo em vigor e a exacerbação das ingerências e dos controles governamentais, traduzidos em exagerado centralismo, excessiva regulamentação, negação de autonomia às universidades e intervenção na rede privada. No interior das instituições, são apontadas como causas do problema: o enfraquecimento dos padrões éticos, a gestão acadêmica incompetente e a onda de democratismo que se instalou em alguns câmpus universitários. São discutidas certas razões para se dar mais atenção à qualidade neste começo de século e insiste-se na questão da responsabilidade social das autoridades e dos educadores. São igualmente relatadas iniciativas que foram e estão sendo tomadas em vários ambientes para assegurar a qualidade.

## **1.2 Preocupação generalizada**

A preocupação com a qualidade da educação não ocorre apenas no Brasil. Ela existe como crescente desafio mundial. O assunto vem recebendo bem mais atenção em praticamente todos os sistemas educacionais. Vem-se tornando tema frequente e objeto de recomendações dos organismos internacionais voltados para a educação. Há duas dezenas de anos, por exemplo, um relatório internacional da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OECD, ao versar o tema escolas e qualidade, enfatizava a inquietação acerca da qualidade do ensino em todos os níveis e graus. Previa, igualmente, que o tema teria de figurar como primacial prioridade para dilatado futuro.

Nos Estados Unidos, Morgan e Mitchell (1985), reportando-se apenas ao período de 1981-1984, listaram treze relatórios publicados sobre a qualidade da educação, a maioria deles elaborados por organizações de alcance nacional. Ao procederem à análise desses relatórios, os autores observaram que os documentos insistiam em que aquele momento estava requerendo redobrado esforço na busca da excelência acadêmica. A expressão de urgência assumia variadas conotações nos textos, sobressaindo com nitidez e renovada ênfase o seguinte elenco: inovação, valores, competitividade, revitalização e produtividade.

Um desses relatórios, elaborado pela *National Commission on Excellence in Education* (1983, p. 5), intitulado "Uma Nação em Perigo" (*A Nation at Risk*), assim se expressava:

Os fundamentos educacionais da nossa sociedade estão atualmente sofrendo a erosão por causa de crescente onda de mediocridade que ameaça o nosso próprio futuro como nação e como povo. O que era inimaginável uma geração atrás agora começou a ocorrer, eis que outros estão alcançando e ultrapassando as nossas realizações educacionais.

Nas palavras da *Association of American Colleges* (1985, p. 1), "a evidência de declínio e desvalorização está em toda a parte." Os resultados de testes de desempenho dos estudantes universitários americanos vêm caindo nos últimos decênios: registro sombrio, quando comparado com o de estudantes de outros países avançados, observa Derek Bok (1986b), ex-reitor da prestigiosa Universidade de Harvard.

Até que ponto o desempenho das instituições e estudantes é baixo, bom ou excelente? Naturalmente tudo depende do que se espera da instituição em termos de educação, e do alunado em termos de aprendizagem. De acordo com a Secretaria de Educação dos Estados Unidos, muitas faculdades e universidades daquele país não têm o sentido claro da sua missão educacional nem a concepção apropriada do que cada um dos seus graduados tem de saber.

As citações e paráfrases anteriores apenas exemplificam a generalizada preocupação com o ensino que vem ocorrendo há já algum tempo. Relatórios sobre a qualidade da educação foram publicados em muitos países nos últimos decênios. A maioria deles atesta baixa no nível de ensino e comprova crescente inquietação por parte dos governos e dos educadores com a qualidade atual dos sistemas e das instituições e o receio de que a educação não apresente resposta à altura das expectativas da sociedade, em face dos desafios do momento. Esses relatórios apelam, com insistência, para que medidas urgentes sejam tomadas. Isso ocorre no Reino Unido, na França e em outras nações desenvolvidas. Evidentemente, as sociedades políticas menos desenvolvidas contam com maiores problemas no que toca à educação, como é o caso do Brasil, até por conta do atraso secular aqui verificado na implantação do sistema.

O fenômeno ocorre com mais intensidade agora com a maioria dos países da Europa ocidental, preocupados com a integração econômica em marcha no continente. Os países do leste europeu, incorporados à União Europeia, necessitam efetivar óbvios retoques e reformas nos seus programas educacionais, até mesmo para não se distanciar em demasia das nações vanguardistas e opulentas, a que se ligaram. Esses países procuram, com a assistência do Ocidente, revitalizar e reformar as suas escolas e principalmente universidades, na esperança de nelas encontrarem alavancas para o soerguimento das suas frágeis economias. Estão na expectativa de que as escolas venham a prestar-lhes contribuição decisiva na geração e construção da nova sociedade que começa a delinear-se. O macrolaboratório das duas Alemanhas, em quase meio século de disciplinada aplicação das suas preferências ideológicas, a falência do socialismo de rito soviético, tanto quanto as duas Chinas e as duas Coreias, demonstraram a insustentabilidade do socialismo real. No concernente à qualidade da educação, tema que ora nos ocupa, no caso da União Europeia, as ex-repúblicas populares preocupam-se em revitalizar e reformar as suas universidades, visando principalmente reconstruir suas nações.