

**AValiação INSTITUCIONAL DE IES: REFLEXOES SOBRE A  
COMPATIBILIDADE DOS INDICADORES DE AVAliação EXTERNA DO  
SINAES COM OS CRITÉRIOS DE EXCELÊNCIA DA FNQ**

**Regis Simeão Saldanha Fagundes (UFSM)**

**Alberto Souza Schmidt (UFSC)**

**Thiago Favarini Beltrame (UFSM)**

**Resumo**

O estudo objetivou apresentar uma reflexão estruturada sobre as possibilidades de compatibilidade de dois modelos utilizados para a avaliação institucional: o componente de avaliação externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) - utilizado especificamente para a avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) no país, e o modelo de avaliação da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) – capaz de suportar a avaliação de qualquer tipo de organização. O objetivo geral foi atingido mediante um estudo qualitativo, cujo delineamento metodológico tomou a forma de uma análise interpretativa dos requisitos de cada modelo, na qual as categorias do SINAES foram confrontadas individualmente com os requisitos dos Critérios de Excelência. O estudo permitiu evidenciar similaridades e convergências, corroborando o pressuposto inicial da compatibilidade interna dos modelos avaliativos considerados. Especificamente, esta compatibilidade foi evidenciada entre os itens das dimensões do primeiro e os requisitos dos critérios do segundo.

Palavras-chave: Avaliação da Qualidade; Qualidade na Educação Superior; SINAES; FNQ.

**Abstract**

The study aimed to provide a structured reflection on the possibilities of compatibility of two models used to evaluate institutional: the component of external evaluation of the National Assessment of Higher Education (SINAES) - used specifically for the evaluation of higher education institutions (HEIs) in the country, and the evaluation model of the National Quality Foundation (FNQ) - able to support the evaluation of any type of organization. The general objective was achieved through a qualitative study whose methodological design took the form of an interpretative analysis of the requirements of each model, in which the categories of SINAES were compared individually with the requirements of the Standards of Excellence. The study has highlighted similarities and convergences, confirming the initial assumption of the compatibility of the internal evaluation models considered. Specifically, it was evidenced compatibility between the items of the dimensions of the first and criteria requirements of the second.

Keywords: Quality Assessment, Quality in Higher Education; SINAES; FNQ.

## 1. Introdução

Inscrito no quadro geral da avaliação da qualidade das Instituições de Educação Superior (IES) no Brasil, o presente estudo teve como motivação a percepção empírica acerca das dificuldades que, de modo geral, as IES brasileiras enfrentam na adoção de um sistema de gestão com qualidade e na implementação de um sistema avaliativo com características gerenciais. Não obstante, as virtudes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído no Brasil em 2004, é necessário destacar que tal sistema caracteriza-se pelo formalismo e legalismo, que assume na prática um sentido regulatório. Neste contexto, são variadas as reflexões sobre os modelos alternativos de avaliação, mais flexíveis e abrangentes, coerentes com as rápidas mudanças havidas no horizonte de um único ano.

As dificuldades na implementação de modelos sistêmicos de gestão e avaliação institucional por parte das IES parecem radicar em alguns fatores quase universais como: a cultura burocrática da academia (RAMOS, 1995 apud LEMKE, 2005); a estrutura predominantemente matricial das universidades, sobretudo federais, que acaba dificultando uma gestão integrada; a tradição histórica que se manifesta nas IES como certa resistência na adoção de modelos modernos de gestão; e o desconhecimento generalizado dos princípios fundamentais da filosofia da qualidade. Este elenco de causas prováveis acaba por prejudicar a aquisição de uma visão sistêmica que privilegie a melhoria contínua dos processos organizacionais nas IES.

Não se deve concluir do exposto que a academia seja refratária ao tema da qualidade. Um olhar, mesmo que superficial, sobre a trajetória recente das IES brasileiras revela uma preocupação crescente com a qualidade e os métodos que possibilitam avaliá-la. Na verdade, trata-se de uma discussão que parece desenvolver-se em escala global. Embora seja possível notar as manifestações macroscópicas do fenômeno, um exame mais detalhado permite perceber a imensa complexidade teórica que subjaz nas diferentes abordagens propostas. Além disso, é pertinente mencionar que a discussão encontra-se no centro de um debate ideológico. Uma análise pormenorizada destas alegações foge ao escopo do presente trabalho, mas convém destacar introdutoriamente que os variados pontos de vista, tanto técnicos quanto políticos, sob os quais a avaliação da qualidade das IES é considerada não são mutuamente exclusivos em sua maioria. A abordagem proposta liga-se justamente a busca de uma concepção ampliada da qualidade para as IES. Portanto, o questionamento fundamental que originou o presente estudo é: o componente de avaliação institucional externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o modelo de excelência da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), considerados respectivamente em seus indicadores e critérios, são compatíveis?

Em função de pesquisas prévias, a compatibilidade dos modelos avaliativos considerados foi estabelecida como pressuposto. Assim, objetivou-se apresentar uma reflexão estruturada das possibilidades de compatibilidade dos indicadores do componente de avaliação institucional externa do SINAES, versão de 2008, e dos critérios de excelência do modelo de avaliação da FNQ, no nível de pontuação do Compromisso com a Excelência e na versão de 2008.

O trabalho justifica-se, pois as mudanças recentes no ambiente das IES no Brasil compõem um cenário exigente em termos da qualidade em gestão. Os desafios abrangem os aspectos legais, as novas competências que o mercado espera dos egressos, as crescentes aspirações das partes interessadas (HECKERT e SILVA, 2008) e as restrições de recursos (SANTOR, 2003). Este contexto determina uma nova orientação estratégica da IES no sentido de focalizar a satisfação de partes interessadas cada vez mais exigentes (MOREIRA, 2005).

Além dos fatores enunciados acima, o processo de reestruturação do setor público a partir de fins da década de 70 prenunciou o busca por eficiência, transparência e qualidade

institucional em um movimento geral denominado *new public management*. Convém destacar que as mudanças modernizantes e as reformas realizadas no âmbito do serviço público no país inscrevem-se em um quadro mais amplo de redefinição do papel dos estados em escala global. No caso brasileiro, as reformas e no setor público (PEREIRA, 2008) acabaram por reverberar na legislação das universidades federais e por extensão, na legislação que regula o setor privado de ensino superior. A exigência de padrões mínimos de qualidade e *accountability* determinaram a lógica avaliativa preponderante na atualidade.

Elegeram-se o modelo avaliativo da FNQ como alternativa gerencial e sistêmica ao componente de avaliação externa do SINAES. Neste sentido, deve-se destacar o caráter gerencial mais abrangente do modelo avaliativo da FNQ (OLIVEIRA e MARTINS, 2008), em contraste com a natureza mais específica, formal e regulatória do SINAES. Este último caracteriza-se, pois, como um modelo de avaliação institucional declaradamente destinado à avaliação das IES. O modelo da FNQ, por seu turno, apresenta uma natureza sistêmica mais avançada, focalizando mais o desempenho dos processos do que requisitos documentais e estruturais.

A resistência por parte da IES na implantação de sistemas de avaliação e gestão da qualidade tem sido amplamente notada. No caso das IES públicas brasileiras, Moreira (2005 apud LEMKE, 2005) enumera os seguintes fatores restritivos: “(a) a natureza qualitativa do produto; (b) a dificuldade de mensuração do produto; (c) a resistência a abordagens empresariais; (d) a natureza individual da atividade acadêmica, dificultando o trabalho em equipe; (e) a estrutura de poder compartilhada; (f) a resistência à mudança; (g) a prática de gestão centrada no amadorismo e (h) a aversão à riscos e desafios.

Alves (2006) lembra que o Prêmio Malcolm Baldrige possui uma categoria de premiação que contempla as instituições educacionais. O mencionado autor sustenta que é perfeitamente viável a adoção dos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade como modelo sistêmico de gestão organizacional para as Instituições de Ensino Superior no Brasil.

## **2. Revisão de literatura**

### **2.1 Considerações introdutórias**

De modo geral, as definições a avaliação da qualidade contemplam alternativamente dois pontos de vista não necessariamente excludentes: o ponto de vista objetivo, primário ou intrínseco; e o ponto de vista subjetivo, secundário ou extrínseco (TOLEDO, 2001).

A admissão de variados graus de subjetivismo presentes na determinação da qualidade pode explicar em parte a complexidade envolvida em uma definição coerente deste conceito. Paladini (2012) esclarece que estas dificuldades podem também ligar-se ao fato de que o vocábulo qualidade não é de uso exclusivo e técnico, mas também de uso popular. A amplitude de usos acabou fazendo da qualidade uma palavra “guarda-chuva”, na qual se abrigaram os mais variados objetos e conceitos como produtividade, eficiência e eficácia (TOLEDO, 2001).

No Brasil, a evolução dos conceitos e práticas de qualidade deu-se com certa defasagem de tempo em relação aos países da Europa Ocidental, aos EUA e ao Japão. Deve-se à Fundação Christiano Ottoni (FCO), ligada à Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, os primeiros esforços sistemáticos para a introdução da Gestão da Qualidade Total (GQT) no Brasil. Em meados da década de 80, o aumento da competitividade dos produtos estrangeiros aliada à crise econômica ameaçava a indústria nacional. Em face deste quadro, a FCO assumiu a missão de disseminar os princípios e ferramentas da qualidade como forma de cooperar com o esforço de melhoria do setor industrial brasileiro. Este

movimento foi liderado, na época, principalmente pelos professores Vicente Falconi Campos e José Martins de Godoy. Em 1990 a Fundação Vanzolini tornou-se a primeira organização brasileira certificadora da norma ISO 9000. A partir de 1991, a FCO passou a atuar também no setor educacional. Em 2001 é criado o Movimento Brasil Competitivo (MBC), materializado sob a forma de uma organização da sociedade civil voltada para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Dentre as proposições teóricas sobre qualidade, tem merecido um especial destaque a sistematização dada por Garvin (2002), na qual são identificados cinco enfoques gerais ou abordagens para a qualidade: a transcendente, a baseada no produto, a baseada no usuário, a baseada na produção e a baseada no valor. As definições oferecidas pelos diversos autores podem ser classificadas em um ou mais dos enfoques evidenciados por Garvin. Em função do interesse em evidenciar os conceitos teóricos e metodológicos é pertinente explorar as categorias pelas quais a qualidade pode ser considerada e as questões ligadas a sua avaliação.

Paladini (2012) avança na discussão das dimensões da qualidade ao estabelecer os conceitos de características e característicos da qualidade. Para este autor, os característicos da qualidade são os aspectos elementares básicos de um produto ou serviço. Da interação entre um conjunto específico de característicos resulta uma característica do produto.

O interesse na definição de dimensões gerais para a qualidade reside na identificação de categorias gerais perceptíveis e gerenciáveis. Tais categorias ou dimensões possibilitam a medição e melhoria da qualidade em seus elementos constituintes. Como efeito, Pereira (2001) observa que “a imaterialidade da qualidade tende a falsamente sugerir sua imponderabilidade, ou seja, sua impossibilidade de ser medida”.

## **2.2 A qualidade na educação superior no Brasil**

O ensino superior brasileiro teve um crescimento acelerado nos últimos anos. Em especial, o incremento do ensino superior privado que tem como causas prováveis: a demanda do mercado por profissionais mais qualificados, o aumento do número de concluintes do ensino médio e as políticas governamentais que autorizam a expansão do ensino superior privado no país.

A estrutura e o funcionamento do sistema de ensino no Brasil são estabelecidos com base na Constituição Federal (CF), nas disposições relativas à educação. Estas disposições constitucionais são regulamentadas pela Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Os níveis são: (a) a educação básica, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; e (b) a educação superior, que abrange a graduação, a pós-graduação e a extensão (CAVALCANTE, 2000). As modalidades da educação são também contempladas pela Lei nº 9.394/96. Estas modalidades, que definem a estrutura horizontal ou transversal da educação (CAVALCANTE, 2000), são: (a) educação de jovens e adultos; (b) educação profissional; (c) educação especial; (d) ensino presencial; (e) ensino semipresencial; (f) educação à distância; e (g) educação continuada.

A liberdade de ensino à iniciativa privada é estabelecida pela CF em seu Artigo 209. Este assunto é retomado pelo Artigo 45 da Lei nº 9.394/96, que estabelece que a educação superior “será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 2012).

Às complexidades da avaliação da qualidade no âmbito das IES são devidas, em muitos aspectos, às características administrativas e organizacionais peculiares. As IES configuram sistemas complexos, nos quais o subsistema organizacional é somente um aspecto ou dimensão do todo. A dimensão organizacional e a dimensão social podem ser consideradas em conjunto ou assimetricamente. Não estão necessariamente contrapostas, como representações antagônicas, mas coexistem como subsistemas do mesmo sistema complexo.

Uma compreensão mais aprofundada da complexidade dos sistemas das IES é possibilitada pelo modelo geral de gestão proposto por Tachizawa e Andrade (2008). Neste modelo, a complexidade sistêmica das IES é representada em seus vários fluxos de recursos e de informação, bem como em suas várias instâncias decisórias. Outra fonte de complexidade a ser considerada nos processos avaliativos das IES são os vários públicos ou partes interessadas envolvidas. Neste sentido, Franco (2000) citado por NEVES e STEFANO (2005) p. 30) identifica os vários públicos que compõem o sistema de uma IES, classificando-os em dois segmentos: o interno e o externo. O segmento interno compõe-se das seguintes partes interessadas: o corpo diretivo, pessoal técnico-especializado, pessoal administrativo e de apoio, professores e alunos. O segmento externo é composto por: candidatos ao vestibular, organizações empresariais, órgãos públicos, organizações não governamentais, organizações religiosas, escolas e colégios de ensino médio, outras IES públicas e particulares e a mídia.

As características apresentadas permitem presumir que qualquer modelo avaliativo institucional voltado para as IES deve abranger todos os seus subsistemas de modo integrado.

Neves (2005) cita em seu estudo Castro (1999), o qual diz que as transformações e desenvolvimentos do sistema de ensino superior não podem ser adequadamente compreendidos se for desconsiderado o referencial da avaliação institucional da qualidade, o qual se configura com um grande desafio do século XXI.

### **2.3 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**

Destaca-se que a avaliação da educação superior no país iniciou durante a década de 70, com a instituição da política de avaliação da pós-graduação realizada pela CAPES, focando especialmente nos cursos de mestrado e doutorado (POLIDORO et al., 2006). Já o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi instituído pela Lei nº 10.861/04 e foi regulamentado pela Portaria MEC nº 2.051/04. Resultou da proposta nº 12 do programa de governo do então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva (RISTOF, 2006).

A utilização do vocábulo sistema na denominação do SINAES deve-se a busca de uma perspectiva integrada que congrega diferentes modalidades e enfoques avaliativos. Deste modo, o SINAES pode ser considerado um sistema, na medida em que: (a) integra os instrumentos de avaliação; (b) integra os instrumentos de avaliação aos de informação; (c) integra os espaços avaliativos no MEC; (d) integra a autoavaliação e a avaliação externa; (e) articula, sem confundir, avaliação e regulação; e (f) propicia coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior (RISTOFF e GIOLO, 2006).

A perspectiva sistêmica do SINAES integra três componentes avaliativos que focalizam instâncias distintas das IES, e que são: (a) a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), constituída pela autoavaliação e pela avaliação externa; (b) a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Os diferentes componentes avaliativos referidos se traduzem operacionalmente em diferentes instrumentos de avaliação, que são aplicados em etapas distintas. O Censo da Educação Superior, o Cadastro de Cursos e Instituições e o Cadastro Nacional de Docentes estão integrados ao SINAES e se destinam ao abastecimento de informações de base.

O presente estudo focaliza a atenção no componente de avaliação institucional externa do SINAES. O instrumento de avaliação deste componente é composto por dez dimensões avaliativas, cada qual constituída por um determinado número de indicadores. Os indicadores buscam descrever a situação de uma IES em determinado momento do seu estágio evolutivo, e cobrem aqueles pontos que norma legal estabelece para as finalidades formativas e regulatórias da avaliação. Destaca-se que a avaliação da globalidade da instituição é possibilitada “pela utilização de um conjunto significativo de indicadores, considerados em sua relação orgânica” (BRASIL, 2013).

As dimensões avaliativas do instrumento de avaliação externa do SINAES são: A missão e o PDI (peso 5); as políticas para o ensino (peso 35); a responsabilidade social da instituição (peso 5); a comunicação com a sociedade (peso 5); as políticas de pessoal (peso 20); a organização e gestão da instituição (peso 5); a infraestrutura física (peso 10); o planejamento e avaliação (peso 5); as políticas de atendimento aos discentes (peso 5); e a sustentabilidade financeira (peso 5) (BRASIL, 2012).

A soma total dos pesos de cada dimensão resulta no total de 100, e a nota final da instituição é calculada pela aplicação dos pesos de cada dimensão sobre o conceito obtido pela respectiva dimensão. Os conceitos assumem valores de 1 à 5, em ordem crescente de excelência, e a ação normativa e regulatória da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior definiu como nota 3 o mínimo para obter a aprovação pela avaliação externa.

## **2.4 O modelo avaliativo da Fundação Nacional da Qualidade**

O PNQ representa um modelo sistêmico de gestão organizacional que toma por base os conceitos dos fundamentos da excelência e o Modelo de Excelência em Gestão (MEG). Este modelo estabelece oito critérios fundamentais para a avaliação das organizações: liderança (33 pontos); estratégias e planos (20 pontos); clientes (20 pontos); sociedade (12 pontos); informações e conhecimento (12 pontos); pessoas (20 pontos); processos (33 pontos); e resultados (100 pontos). Totalizando, portanto 250 pontos neste nível do Compromisso com a Excelência (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2010).

O MEG toma por base uma série de princípios fundamentais que orientam as melhores práticas internacionalmente reconhecidas. Deste modo, o modelo avaliativo do PNQ busca alinhar-se filosoficamente com os princípios referidos como significativos para a excelência em outros países. Os fundamentos do modelo são: (a) pensamento sistêmico; (b) aprendizado organizacional; (c) cultura de inovação; (d) liderança e constância de propósitos; (e) orientação por processos e informações; (f) visão de futuro; (g) geração de valor; (h) valorização de pessoas; (i) conhecimento sobre o cliente e o mercado; (j) desenvolvimento de parcerias; e (k) responsabilidade social. (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

## **3. Metodologia**

Snow e Thomas (1994) indicam que toda pesquisa científica precisa clarificar o seu posicionamento com relação a dois aspectos: a) o estágio de desenvolvimento teórico cujos focos estão na construção de teorias ou na testagem dessas e; b) o propósito da teoria seja descritiva, explicativa ou preditiva. O presente trabalho tomou por base uma pesquisa qualitativa que assumiu objetivos tipicamente descritivos (GIL, 2010). Tratou, pois, de descrever os padrões de similitude e compatibilidade de dois sistemas avaliativos com base em um levantamento documental e uma análise interna dos indicadores de qualidade.

Para proceder à análise, interpretação e confrontação dos indicadores foram utilizadas como fontes documentais primárias: o instrumento de avaliação externa do SINAES, na versão de 2008; e o manual dos critérios Compromisso com a Excelência, considerado na versão de 2008.

A análise e interpretação dos indicadores do SINAES foram realizadas mediante a identificação das categorias avaliativas presentes nos requisitos do modelo. Na sequência, foram identificadas as relações de adequação, conformidade ou observância entre as categorias. Assim, para cada indicador do SINAES foi gerada uma lista de relações avaliativas entre as categorias identificadas. As categorias avaliativas e suas relações foram

associadas, uma a uma, aos respectivos critérios de excelência de acordo com a similaridade de ideias. Assim, à medida que cada critério de excelência foi considerado, foram sendo alocadas as categorias e relações correlatas dos indicadores de avaliação institucional do SINAES.

As associações foram consideradas diretas quando a similaridade foi textualmente declarada ou identificada de modo explícito. E as associações foram consideradas indiretas quando a similaridade entre as categorias, identificadas nos indicadores do SINAES, e os critérios de excelência não era textualmente declarada ou estava implícita.

#### **4. Resultados e discussão**

O estudo partiu do pressuposto de que a possibilidade de compatibilidade dos modelos avaliativos considerados existia e poderia ser demonstrada. Entretanto, não poderia evidenciar-se simplesmente pela sobreposição dos mesmos com base no senso comum e nas similaridades sugeridas pelas nomenclaturas das categorias gerais de cada um deles. A análise textual da lógica interna dos indicadores dos sistemas avaliativos considerados permitiu a identificação de compatibilidades diretas e indiretas, discutidas a seguir. O levantamento suplementar suportou, em muitos casos, as relações identificadas.

Para categorizar mais efetivamente os elementos presentes nas proposições dos indicadores do SINAES foram utilizadas as categorias de: requisitos formais e requisitos de desempenho. Os requisitos formais abrangem os atributos estruturais de implantação e funcionamento; os requisitos de desempenho referem-se às exigências operacionais.

As relações entre as categorias obtidas pela análise da norma do SINAES foram dispostas esquematicamente sob a forma de diagramas unidos por uma seta relacional. Os diagramas indicam que a avaliação efetiva-se pela observação de uma adequação ou conformidade entre as categorias relacionadas. Assim, para facilitar a compreensão das proposições e requisitos e, portanto, interpretá-los mais proveitosamente foram utilizadas as seguintes notações:

(a) uma relação avaliativa explícita de adequação, conformidade ou coerência entre duas categorias identificadas foi indicada por:

[nº da dimensão. nº do indicador] categoria “x” ⇔ categoria “y”

(b) uma relação avaliativa implícita de adequação, conformidade ou coerência entre duas categorias identificadas foi indicada por:

[nº da dimensão. nº do indicador] categoria “x” ⇔ categoria “y”

##### **4.1 Interpretação do critério Liderança vs indicadores do SINAES**

O critério liderança examina os processos gerenciais referentes à: (a) como a direção exerce a liderança e interage com as partes interessadas, demonstrando comprometimento com os valores e princípios organizacionais estabelecidos e buscando a mobilização de todos para o êxito das estratégias? (b) como as principais decisões são tomadas, comunicadas e implementadas? (c) como os valores e princípios organizacionais são comunicados à força de trabalho e, quando pertinente, às diversas partes interessadas? (d) como é verificado o cumprimento dos principais padrões de trabalho? (e) como a organização avalia e melhora as práticas de gestão e respectivos padrões de trabalho? (f) como é analisado o desempenho da organização, considerando as informações comparativas e as variáveis dos ambientes interno e externo? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

[1.2] Informações (resultados das avaliações) ⇔ Atividades

- [4.3] Informações (ouvidoria) ⇔ Consideração efetiva
- [6.1] Colegiados ⇔ Requisitos formais
- [6.2] Gestão ⇔ Requisitos de desempenho
- [7.4; 7.5] Bibliotecas ⇔ Atividades
- [8.3] Informações ⇔ Atividades

#### 4.2 Interpretação do critério Estratégias e Planos vs indicadores do SINAES

O critério estratégias e planos examina os processos gerenciais referentes à: (a) como são definidas as estratégias da organização, considerando-se os ambientes externo e interno? (b) como são definidos os indicadores para a avaliação da implementação das estratégias, estabelecidas as metas de curto e longo prazos e definidos os respectivos planos de ação? (c) como os recursos são alocados para assegurar a implementação dos planos de ação? (d) como são comunicadas as estratégias, as metas e os planos de ação às pessoas da força de trabalho e para as demais partes interessadas, quando pertinentes? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [1.1] PDI ⇔ Órgãos, funções e sistemas
- [1.2] Informações (resultados das avaliações) ⇔ Revisão do PDI
- [2.1] PDI ⇔ Políticas (práticas)
- [2.4; 2.5] Políticas (diretrizes) ⇔ Atividades
- [2.6; 2.7] Políticas (diretrizes) ⇔ Atividades
- [3.1] PDI ⇔ Atividades
- [3.2] Políticas (diretrizes) ⇔ Relações da IES
- [3.3; 3.4] Políticas (diretrizes) ⇔ Atividades
- [4.1] PDI ⇔ Atividades
- [5.1] PDI ⇔ Políticas (práticas)
- [5.2] Políticas ⇔ Pessoal docente
- [5.4] Políticas (diretrizes) ⇔ Políticas de capacitação (práticas)
- [6.1] PDI ⇔ Organização da instituição
- [6.1] PDI ⇔ Gestão da instituição
- [6.1] PDI ⇔ Colegiados
- [6.2] Políticas (diretrizes) ⇔ Gestão
- [6.3; 6.4] Normas ⇔ Órgãos
- [7.1] PDI ⇔ Estrutura física
- [8.1] PDI ⇔ Auto-avaliação
- [9.1] PDI ⇔ Políticas (práticas)
- [9.3] Políticas (atendimento ao discente) ⇔ Requisitos formais
- [9.4] Informações ⇔ Planos e programas (revisão)
- [10.1] PDI ⇔ Sustentabilidade financeira
- [10.2] Planos (de desenvolvimento) ⇔ Orçamento
- [10.2] Oferta (cursos) ⇔ Verbas e recursos
- [10.3] Políticas (equipamentos) ⇔ Programas (ensino, pesquisa e extensão)
- [10.3] Políticas (espaço físico) ⇔ Programas (ensino, pesquisa e extensão)

#### 4.3 Interpretação do critério Clientes vs indicadores do SINAES

O critério clientes examina os processos gerenciais referentes à: (a) como o mercado é segmentado e como são definidos os clientes-alvo nesses segmentos? (b) como as

necessidades e expectativas dos clientes-alvo são identificadas, analisadas e compreendidas? (c) como os produtos e marcas da organização são divulgados ao mercado? (d) como são tratadas as reclamações ou sugestões, formais ou informais, dos clientes visando assegurar que sejam pronta e eficazmente atendidas ou solucionadas? (e) como é avaliada a satisfação dos clientes? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [3.2] Relações da IES ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.2] Programas (apoio aos discentes) ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.3] Políticas (atendimento ao discente) ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Sistema de informações (egressos) ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Programas (educação continuada) ⇔ Requisitos de desempenho

#### 4.4 Interpretação do critério Sociedade vs indicadores do SINAES

O critério sociedade examina os processos gerenciais referentes à: (a) como a organização identifica os aspectos e trata os impactos sociais e ambientais adversos de produtos, processos e instalações? (b) como são tratadas as pendências ou eventuais sanções referentes aos requisitos legais e regulamentares aplicáveis às questões socioambientais? (c) como a organização trata as questões éticas nos relacionamentos internos e externos? (d) como a organização direciona esforços para o fortalecimento da sociedade executando ou apoiando projetos sociais ou voltados para o desenvolvimento nacional, regional, local ou setorial? (e) como a organização estimula e envolve a força de trabalho e seus parceiros na implementação e apoio aos seus projetos sociais? (f) como a organização implementa políticas não discriminatórias? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [3.2] Relações da IES ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Sistema de informações (empregadores) ⇔ Requisitos de desempenho

#### 4.5 Interpretação do critério Informações e Conhecimento vs indicadores do SINAES

O critério informações e conhecimento examina os processos gerenciais referentes à: (a) como são identificadas as necessidades de informações e definidos os sistemas de informação para apoiar as operações diárias e a tomada de decisão em todos os níveis e áreas da organização? (b) como a segurança das informações é tratada para assegurar sua atualização, confidencialidade, integridade e disponibilidade? (c) como são obtidas e mantidas atualizadas as informações comparativas? (d) como os principais ativos intangíveis que geram um diferencial competitivo para a organização são desenvolvidos e protegidos? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [4.2] Sistemas e canais de comunicação ⇔ Requisitos de desempenho
- [4.3] <Ouvidoria ⇔ Informações>
- [8.2] Auto-avaliação ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Sistema de informações (egressos) ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Sistema de informações (empregadores) ⇔ Requisitos de desempenho

#### 4.6 Interpretação do critério Pessoas vs indicadores do SINAES

O critério pessoas examina os processos gerenciais referentes à: (a) como a organização do trabalho é definida e implementada? (b) como a remuneração, o reconhecimento e os incentivos estimulam a busca por melhores resultados? (c) como as necessidades de capacitação e desenvolvimento são identificadas, considerando as estratégias e as necessidades das pessoas? (d) como é concebida a forma de realização dos programas de capacitação e de desenvolvimento, considerando as necessidades identificadas? (e) como são identificados os perigos e tratados os riscos relacionados à saúde ocupacional, segurança e ergonomia? (f) como são identificados e tratados os fatores que afetam o bem-estar, a satisfação e a motivação das pessoas, e mantido um clima organizacional favorável? (g) como a satisfação das pessoas é avaliada? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2012).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [4.2] Sistemas e canais de comunicação ⇔ Requisitos de desempenho
- [5.1] <Políticas (práticas) ⇔ Requisitos de desempenho>
- [5.2] Pessoal docente ⇔ Requisitos de desempenho
- [5.3] Políticas ⇔ Requisitos formais
- [5.3] Plano de carreira docente ⇔ Requisitos formais
- [5.4] Políticas (diretrizes) ⇔ Requisitos de desempenho
- [5.4] Plano de cargos e salários ⇔ Requisitos formais
- [5.5; 5.6] Políticas ⇔ Requisitos formais
- [5.5; 5.6] Pessoal (tutores) ⇔ Requisitos de desempenho

#### 4.7 Interpretação do critério Processos vs indicadores do SINAES

O critério processos examina os processos gerenciais referentes à: (a) como os processos principais do negócio e os processos de apoio são projetados, visando ao cumprimento dos requisitos aplicáveis? (b) como os processos principais do negócio e os processos de apoio são controlados, visando a assegurar o atendimento dos requisitos aplicáveis? (c) como os processos principais do negócio e os processos de apoio são analisados e melhorados? (d) como os fornecedores são selecionados? (e) como os fornecedores são avaliados e prontamente informados sobre seu desempenho? (f) como é elaborado e gerenciado o orçamento? (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2011).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [1.1] Órgãos, funções e sistemas ⇔ Requisitos formais
- [1.1] Órgãos, funções e sistemas ⇔ Requisitos de desempenho
- [2.2; 2.3] Atividades ⇔ Requisitos de desempenho
- [2.4; 2.5] Atividades ⇔ Requisitos formais
- [2.4; 2.5] Atividades ⇔ Requisitos de desempenho
- [2.6; 2.7] Atividades ⇔ Requisitos formais
- [3.2] Relações da IES ⇔ Requisitos formais
- [3.3; 3.4] Atividades ⇔ Requisitos formais
- [4.2] Sistemas e canais de comunicação ⇔ Requisitos de desempenho
- [4.3] Ouvidoria ⇔ Requisitos formais
- [4.3] Ouvidoria ⇔ Requisitos de desempenho
- [5.3] Políticas ⇔ Requisitos formais
- [5.3] Plano de carreira docente ⇔ Requisitos formais
- [5.4] Plano de cargos e salários ⇔ Requisitos formais
- [5.5; 5.6] Políticas ⇔ Requisitos formais
- [7.2; 7.3] Instalações gerais ⇔ Requisitos de desempenho

- [7.4; 7.5] Bibliotecas ⇔ Atividades
- [8.2] Comissão própria de avaliação ⇔ Requisitos formais
- [9.2] Programas (apoio aos discentes) ⇔ Requisitos formais
- [9.4] Sistema de informações (egressos) ⇔ Requisitos de desempenho
- [9.4] Sistema de informações (empregadores) ⇔ Requisitos de desempenho
- [10.2] Planos (de desenvolvimento) ⇔ Orçamento
- [10.2] Oferta (cursos) ⇔ Verbas e recursos
- [10.2] <Sistema contábil ⇔ Requisitos de desempenho>
- [10.3] <Programas (ensino, pesquisa e extensão) ⇔ Requisitos formais>
- [10.3] <Programas (ensino, pesquisa e extensão) ⇔ Requisitos de desempenho>

#### 4.8 Interpretação do critério Resultados vs indicadores do SINAES

O critério resultados examina os processos gerenciais referentes à: (a) apresentar os resultados relativos à gestão econômico-financeira; (b) apresentar os resultados relativos aos clientes e aos mercados; (c) apresentar os resultados relativos à sociedade; (d) apresentar os resultados relativos às pessoas; (e) apresentar os resultados relativos ao produto e à gestão dos processos principais do negócio e dos processos de apoio; (f) apresentar os resultados relativos aos fornecedores (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2011).

As categorias dos indicadores do SINAES que apresentaram relação direta com este critério são:

- [2.2; 2.3] Atividades ⇔ Requisitos de desempenho
- [2.4; 2.5] Atividades ⇔ Requisitos de desempenho
- [2.6; 2.7] Atividades ⇔ Requisitos de desempenho

### 5. Conclusões

Em função da abordagem predominantemente formalista e legal do modelo oficial de avaliação de IES, representado pelo SINAES, questionou-se a possibilidade de compatibilidade e convergência com um modelo alternativo. Como efeito, pressupôs-se a compatibilidade do componente de avaliação externa do SINAES com o modelo de avaliação da FNQ, no nível do Compromisso com a Excelência.

Convém considerar que a revisão de literatura permitiu estabelecer a complexidade do conceito de qualidade e, conseqüentemente, a inadequação de qualquer esforço reducionista. Deste modo, tornou-se claro que as diferentes dimensões da qualidade, e suas diferentes métricas, devem ser abrangidas por qualquer modelo que pretenda avaliar sistemas complexos, como são as IES.

O delineamento metodológico seguido evidenciou a similaridade e a convergência da totalidade das categorias avaliativas, presentes nos indicadores das dimensões do SINAES, com os Critérios de Excelência da FNQ. Naturalmente, por tratar-se de uma reflexão introdutória, não foi determinada uma relação biunívoca entre indicadores e critérios. Antes, optou-se por demonstrar que cada indicador contém elementos que contemplam um ou mais dos Critérios de Excelência. Deste modo, foram estabelecidas relações diretas e indiretas que evidenciaram qualitativamente a compatibilidade dos modelos considerados.

O exame comparativo das possibilidades de compatibilidade cós os resultado do levantamento suplementar, não obstante as limitações metodológicas, deste último, revelou resultados similares para a maior parte dos indicadores. Assim, é razoável dizer que o levantamento suporta o estudo qualitativo empreendido e corrobora o pressuposto inicial de compatibilidade dos dois modelos.

O surgimento do SINAES, em 2004, assinalou um avanço considerável no esforço de qualificação das IES. Sobretudo, a preocupação declarada com o enfoque sistêmico, com a comparabilidade e a continuidade do processo de avaliação institucional das IES. Entretanto, é oportuno destacar que as dificuldades interpretativas encontradas no presente estudo devem-se às inconsistências presentes no instrumento de avaliação do SINAES. Inicialmente, destaca-se a alternância semântica do termo política. Em determinados trechos do instrumento o termo é empregado com o sentido declaratório de diretrizes institucionais. Em outros trechos, o vocábulo política é utilizado com o sentido de práticas efetivas ou “políticas praticadas”. Esta última expressão não parece denotar políticas setoriais, mas práticas efetivas, o que acaba por comprometer a precisão vocabular do documento.

Convém também considerar a existência de redundâncias ao longo das proposições do SINAES. Um exemplo disto é a expressão “padrões de qualidade claramente estabelecidos”, e que é, salvo melhor juízo, flagrantemente redundante. Pois padrões são termos de comparação por definição e, portanto, categorias bem definidas. Não existem padrões incertos ou indefinidos de qualidade. Entende-se que redundâncias desta natureza possam comprometer a clareza e a consistência do instrumento avaliativo do SINAES, ao menos do ponto de vista redacional.

A menção das ambiguidades redacionais e imprecisões técnicas presentes no texto dos referencias mínimos de qualidade do instrumento do SINAES não devem ensejar o descrédito desta ferramenta. Destinam-se, por outro lado, evidenciar as oportunidades de melhoria que poderiam ser exploradas caso o modelo em questão adote uma crítica e revisão anual similar aos instrumentos da FNQ. Convém também manifestar a necessidade de interpor a objetividade acadêmica aos óbices ideológicos que ainda limitam a adoção de enfoques gerenciais e a aproximação de modelos públicos e privados, conforme exemplificada neste estudo.

Dentre as virtudes essenciais de um trabalho acadêmico está a de prover as bases para estudos posteriores. Com efeito, a evolução de qualquer área de pesquisa repousa na crítica e na continuidade dos esforços de pesquisa. Assim compreendida, a ciência é um processo social de acumulação e apropriação de conhecimentos. Portanto, é proveitoso que sejam identificadas as linhas de desenvolvimento que possibilitem e estimulem outros pesquisadores a avançar em busca de melhores resultados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: CONAES, 2004.

BRASIL. **Sistema nacional de avaliação da educação superior: da concepção à regulamentação**. Brasília: Inep, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a emenda constitucional de 1 a 72. 14 ed. Minas Gerais: Belo Horizonte, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de avaliação institucional externa**. Brasília: INEP, 2012.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. **Educação superior: conceitos, definições e classificações**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000. 54 p. (Textos para Discussão, v. 8).

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Critérios compromisso com a excelência e rumo à excelência.** São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Critérios de Excelência.** São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2010.

GARVIN, David. **Gerenciando a qualidade:** a visão estratégica e competitiva. 3 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

GATTI, Bernardete A. Avaliação institucional: processo descritivo, analítico ou reflexivo? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v.17, n. 34, maio/ago., 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Paulo J. P. A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufaturados aos serviços de informação. **Cadernos de Biblioteconomia, Arquivística e Documentação.** n. 2, 2004.

HECKERT, Cristiano Rocha; SILVA, Márcia terra da. Qualidade de serviços nas organizações do terceiro setor. **Produção**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2008.

LEMKE, Ana Paula. **Solução computacional para um sistema de avaliação da qualidade dos serviços em instituições de ensino superior, baseado nos parâmetros do PQSP.** 94f. Monografia (Bacharelado em Ciência da Computação) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Roberto Antonio; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Indicadores de desempenho para a gestão pela qualidade total: uma proposta de sistematização. **Gestão & produção**, São Paulo, n. 3, dez., 1998.

NEVES, Adriane Bayerl; STEFANO, Sílvio Roberto. Gestão estratégica em universidades, satisfação e qualidade: um estudo comparativo entre os anos de 1999, 2000, 2001. **Unopar**, Londrina, v. 6, n. 1, p. 29 – 36, jun., 2005.

OLIVEIRA; Gherusa Tinasi de; MARTINS, Roberto Antonio. Efeitos da adoção do modelo do Prêmio Nacional da Qualidade na medição de desempenho: estudos de caso em empresas ganhadoras do prêmio. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 15, n. 2, p. ago., 2008.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade no processo.** 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

POLIDORI, M. M., ARAUJO, C. M. M., BARREYRO, G. B. **SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 425-436, 2006.

RISTOFF, Dilvo Ivo; GIOLO, Jaime. O sinaes como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193 – 213, 2006.

SANTOR, Antão Veríssimo. **Adequação de um modelo para a avaliação de IES – instituições de ensino superior – pelos critérios de excelência do PNQ – prêmio nacional da qualidade**. 170f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SINAES. Sistema nacional de avaliação da educação superior: da concepção à regulamentação. 5. ed. revisada e ampliada. Brasília: INEP, 2009.

SNOW, Charles; THOMAS, James. **Field research methods in strategic management: contributions to theory building and testing**. Journal of Management Studies, v. 31, n. 4, p. 457-480, 1994.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

TOLEDO, José Carlos. Gestão da qualidade na agroindústria. In: **Batalha**. Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. Coord. BATALHA, Maria Otávio. 2d. São Paulo: Atlas, 2001.

---