

# MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: O CASO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**Alexandre Godoy Dotta**

Faculdades Integradas do Brasil - UniBrasil  
godoyalexandre@uol.com.br

**Emerson Gabardo**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR  
Universidade Federal do Paraná – UFPR  
e.gab@uol.com.br

**Resumo:** O artigo visa a apresentação de uma pesquisa referente aos mecanismos de avaliação da eficiência do serviço público de educação no Brasil a partir de um caso concreto: o dos cursos de graduação em Direito. Para tanto foca o chamado “Exame de Ordem” como um dos mais importantes instrumentos avaliativos da qualidade. Inicia com uma breve abordagem sobre a expansão da educação jurídica no Brasil no período entre 1998 e 2008. Apresenta análises estatísticas e gráficas sobre os resultados avaliativos do exame. Trata da questão político-pedagógica da formação do bacharel em Direito e promove uma ligação desta temática com as questões da eficiência e da qualidade aplicadas à educação.

**Palavras-chave:** avaliação; eficiência; qualidade; ensino jurídico

## INTRODUÇÃO

É recorrente a afirmação de que a educação superior brasileira está em crise e, particularmente os cursos de bacharelado em Direito. Devido aos resultados insatisfatórios que vêm sendo obtidos nos Exames de Ordem é comum a afirmação genérica de que os cursos de Direito possuem baixa qualidade e restam ineficientes enquanto serviço público não privativo do Estado.<sup>1</sup> Constatação em geral decorrente de um “senso comum” que acarreta na condenação geral dos cursos jurídicos no Brasil. De fato, parte-se de uma análise baseada em premissas reais como: 1) a existência de um número exagerado faculdades de direito e alunos matriculados no Brasil; 2) a presença considerável de bacharéis egressos das IES que não conseguem ser aprovados no chamado “Exame de Ordem dos Advogados do Brasil”; 3) a falta de competência e responsabilidade no exercício profissional por parcela dos egressos; e 4) a generalizada ineficiência dos mecanismos de avaliação da eficiência deste serviço público prestado (seja pelo Estado, seja por particulares autorizados).

Por isso é comum perceber este tipo de generalização superficial, baseada em uma conclusão questionável tanto em relação à estrutural ineficiência do sistema, quanto no tocante à própria metodologia de ensino empregada (que passa a ser a “culpada” por vários dos males identificados). Nesta seara, surgem vários questionamentos sobre os mecanismos de avaliação

---

<sup>1</sup> Desrespeitando assim, não somente o direito fundamental de recebimento de um ensino de qualidade, como o próprio princípio constitucional da eficiência administrativa. Sobre as implicações deste princípio ver: GABARDO, E. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2001, passim.

da qualidade do ensino. Um deles diz respeito ao mais importante meio de averiguação da qualidade atualmente em vigor: o “Exame da Ordem”. Será que a metodologia de avaliação da educação jurídica proposta pelo Exame de Ordem realmente está adequadas ao contexto de melhoria da qualidade do processo de formação do bacharel em Direito?

Neste contexto, o artigo analisa o procedimento de avaliação aplicado para reconhecer o resultado da qualidade do ensino, dos cursos e das IES de bacharelado em Direito utilizado pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Possui como objetivo: descrever o procedimento de avaliação do Exame de Ordem; analisar a concepção político-pedagógica da avaliação e os seus desdobramentos práticos para a docência, a gestão dos cursos e das IES, sempre se tendo em vista o ideal de otimização da eficiência. Deste modo busca-se verificar no procedimento de avaliação proposto pelo Exame de Ordem propicia a fundamentação de projetos ou ações para melhoria da qualidade na formação do bacharel em Direito e da correspondente prestação do serviço público a que se refere.

### EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO JURÍDICA NO BRASIL (1998-2008)

É a partir da década de 1990 que se torna possível verificar uma expansão da educação superior privada. Este fenômeno não foi “natural”, mas sim provocado pela política pública governamental de então, que prestigiou, a partir de fortes influências internacionais, o modelo de incrementação da prestação dos serviços públicos não privativos do Estado por agentes particulares. Exemplo, disso, a educação está entre os mais importantes núcleos de expansão privada, dentre as atividades econômicas classicamente desenvolvidas pelo Estado no Brasil. (FAGÚNDEZ, 2006, p.65). Todavia este crescimento não ocorreu de maneira homogênea no território nacional. As regiões preteridas são Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Os maiores números de oferta de vagas e IES estão com a região Sul e Sudeste, instalando-se principalmente nas capitais. Uma melhor caracterização do cenário da educação superior brasileira pode ser demonstrada pelos dados coletados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e publicados na série de censos.

Seguindo a política hegemônica neoliberal o Estado promoveu reformas; e os efeitos desta mudança de paradigma para a educação estão demarcados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), complementado pelo Plano Nacional da Educação (PDE 2001-2010). Garantindo assim uma orientação para a expansão do setor educacional, assistida pela política de avaliação<sup>2</sup> para a regulação<sup>3</sup> do serviço de educação

2 Trata-se do SINAES, política pública de avaliação da educação superior no Estado brasileiro que está sendo implantada desde 2004 e ainda não está completa. Estavam previstos três tipos de avaliações distintas: o ENADE e as duas avaliações *in loco*; somente de uma análise global seria emitido um parecer da CONAES a respeito da qualidade dos cursos e IES. Apesar de previsto em calendário planejado as avaliações *in loco* se inviabilizaram devido ao grande volume de cursos e de IES (mais de 2 mil). Deste modo, embasado exclusivamente no ENADE, o eixo que se encontra em fase mais avançada do SINAES, foram apresentados novos indicadores para a operacionalização sistema. Uma racionalidade distinta foi implantada pelo INEP com a criação do Conceito Preliminar do Curso (CPC), afastando-se da proposta político-pedagógica contida na proposta de avaliação da qualidade da educação superior do PAIDEIA. O MEC regulamentou o CPC com a publicação da Portaria Normativa nº 4 de 2008, que seria o indicador preliminar da qualidade do curso, sendo que sua notação segue a mesma metodologia estabelecida anteriormente com classificações de 1 a 5. Depois do CPC foi editada a regulamentação contida na Portaria Normativa nº 40/2007, que definia a suspensão da avaliação *in loco* para os cursos com conceito de curso superior a 3 e obrigatoriedade para os cursos com nota inferior (1 e 2) para a renovação do reconhecimento.

3 A situação atual das IES e dos Cursos no tocante ao cumprimento dos requisitos de regulamentação e de avaliação fica disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>.

(BASTOS, 2000, p.380-384; BITTAR, 2006, p.177).

Entre os anos de 1998 e de 2008 é interessante observar um comparativo da evolução dos números de: 1) cursos de graduação, 2) vagas oferecidas pelas IES, 3) matrículas efetivadas; 4) concluintes. O crescimento total do número de cursos de graduação no período é maior que 350%. Em 1998 existiam 6.950 cursos de graduação no Brasil, sendo que 57% estavam em IES privadas. Porém em 2008 já haviam 24.719 cursos e notável redução da participação das IES públicas para 27%. Especificamente os cursos de graduação em Direito seguiram acompanhando a tendência crescendo nesta mesma ordem. Saltaram de 303 cursos para 1080. Porém a redução da participação do setor público foi mais significativa, saiu de 32% de representação do setor público chegando a apenas 12% em 2008. Neste período o número de cursos de Direito no setor privado cresceu 458%. Percebe-se que as IES públicas promoveram a abertura de cursos em outras áreas específicas contribuindo para o crescimento total de cursos de graduação e redução da proporção de cursos de direito em IES públicas (INEP, 2010).

A quantidade total de vagas ofertadas pelas IES em 1998 era de 776.031 em 2008 passou para 2.985.137, crescimento de 385%. A quantidade total de matrículas efetivadas cresceu 239% de 2.125.958 foi para 5.080.056 em cursos de graduação. Especificamente para o curso de Direito em 1998 havia 89.080 vagas ofertadas para os ingressos e em 2008 este número aumentou para 240.077 vagas, crescimento de 269%. As matrículas passaram de 292.728 estudantes de direito em 1998 para 638.741 em 2008, crescimento de 218%. Sendo que 89% das matrículas dos estudantes de Direito no ano 2008 cursavam sua faculdade em IES privadas. Destaca-se que muitas vagas continuam remanescentes, das 2.985.137 vagas existentes em 2008 só foram preenchidas 1.873.806; ou seja, sobraram 1.111.331 vagas, 37% das vagas não foram preenchidas neste ano.

Outro importante dado retirado no censo mostra a quantidade de concluintes. Formaram-se 274.384 estudantes em 1998 e 800.318 concluintes em 2008, crescimento do número de egressos de 291%. Em cursos de Direito formaram-se 35.433 bacharéis em 1998 e 85.072 em 2008, crescimento de 240%. Ressalta-se que, em 2009, 88% dos bacharéis formados erram egressos de IES privadas.

## A PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA OAB

A fim de verificar de forma inicial a eficiência do sistema de ensino jurídico no Brasil, foi criado em 1963 o Exame de Ordem; todavia, era opcional, o que impedia uma verificação adequada da qualidade dos cursos e dos egressos. Em 1972 se dispensou inteiramente a realização do exame, pois se inseriu o estágio de prática forense e organização judiciária no currículo obrigatório de todos os cursos de Direito (SANTOS, 2002, p.10-17). Com este novo mecanismo pretendia-se garantia da qualidade sem a necessidade de uma avaliação tópica *a posteriori*.

Somente com o novo Estatuto da OAB, Lei nº 8906/94, e com a regulamentação do exame em 1996 após a aprovação da LDB, foi que a classe conseguiu implantar definitivamente sua prática de avaliação de eficiência na política brasileira (FEITOSA NETO, 2007, p.93-101).

Porém a listagem das IES recomendados pela comissão de ensino jurídico da OAB Federal começou a ser editada em 2001, tomando-se como base a porcentagem de aprovação dos bacharéis no exame. Foram determinados períodos de três anos avaliativos e nova listagem foi editada em 2004 e novamente em 2007, ano em que a metodologia do exame recebeu reforma. Em 2008 o exame deixou de ser realizado pelas seccionais estaduais e passou a ser executado no nível nacional. Amparados pelo critério trienal uma nova lista de recomendação deveria sair em 2010; entretanto, o ano encerrou sem a divulgação de tal informação.

Quanto à metodologia da avaliação, é importante destacar que é diferente da política pública de avaliação da eficiência educacional proposta pelo ENADE (e que ocorre a cada triênio). O Exame de Ordem acontece três vezes por ano e só pode ser realizado por estudantes concluintes ou bacharéis formados mediante a inscrição prévia no concurso e identificação da origem institucional do egresso. O procedimento segue em duas fases distintas: a primeira etapa da avaliação é classificatória, o inscrito realiza um teste com cem questões de múltipla escolha com quatro alternativas (esta fase é feita sem consulta a material bibliográfico). Os conteúdos da prova dizem respeito a dez grandes áreas do Direito; para ser aprovado neste estágio o candidato precisa responder corretamente no mínimo 50% das perguntas postas. A segunda fase do exame é escrita, trata-se de uma prova discursiva conforme a área específica que o inscrito optou no momento da sua inscrição (nesta fase é possível a consulta).

O Exame de Ordem tende a surtir mais efeitos que o ENADE por diferentes motivos; um deles é a sua frequência de execução, que é maior. A disponibilização dos resultados desta avaliação está em forma de ranqueamento nacional dos cursos de bacharelado; ele estruturado com base no percentual de inscritos aprovados na primeira e segunda fase do exame, apresentando as médias regionais e a média nacional, assim como um detalhamento do desempenho de cada IES nas dez áreas contempladas pelo teste na 1ª fase. Importante destacar que o órgão de classe demonstra preocupação em aperfeiçoar o instrumento de avaliação. Assim motivado o Conselho Federal da OAB retirou a autonomia das seccionais estaduais padronizando nacionalmente o Exame.

Diferentes práticas da OAB têm influenciado o rumo da política pública para a educação da área jurídica; exemplos: 1) envio de pareceres negativos à abertura de novos cursos de Direito realizado por comissões de ensino jurídico; 2) recomendação dos cursos mediante a emissão do selo “OAB Recomenda”; e 3) publicização de denúncias de IES com qualidade duvidosa; nestes casos toma-se como base o baixo desempenho dos inscritos no Exame de Ordem, assim como a ausência de aprovação dos bacharéis em direito no provimento das vagas em concursos públicos, em especial para a magistratura e para o Ministério Público. O aumento de reprovações é diretamente proporcional ao aumento de número de candidatos.

Todavia a atuação por parte do organismo de classe não possui poder regulatório na matéria. A competência normativa em matéria de ensino superior é o Poder Público representado pelo Ministério da Educação. Nos atos de autorização e reconhecimento de cursos e IES a OAB restringe-se a emitir pareceres (sempre negativos) elaborados por suas comissões de ensino jurídico e encaminhados para o Conselho Nacional de Educação (BITTAR, 2006, p.194-200).

A OAB defende a observação obrigatória do critério de necessidade social para a abertura de novos cursos de graduação em Direito.<sup>4</sup> Todavia a regulamentação se orienta a partir de regras de mercado; com dispositivos flexíveis de controle toma-se a política de avaliação dos cursos e IES como parâmetro para a manutenção do credenciamento no sistema.

## RESULTADOS DO EXAME DE ORDEM NACIONAL

No ano de 2003, quando ainda o exame era realizado pelas seccionais a média de aprovação era de 50%; em 2006 caiu para 30% de aprovação (destaca-se São Paulo com apenas 10% de aprovados e o maior número de cursos de direito). Ressalta-se que a tendência é desse número sofrer uma queda maior, pois a maioria dos cursos existentes ainda não concluiu sua primeira turma de egressos. Evidentemente que este tipo de avaliação possui várias imperfeições (destaca-se que a área Jurídica ainda debate a própria constitucionalidade do Exame de Ordem). Seu histórico é conturbado, pois já foi fraudado e cancelado; ademais, os testes já tiveram inúmeras questões anuladas e contestadas por conta de erros na execução do gabarito e correção das questões discursivas. Interessante que os recursos e impugnações acarretam na alteração do posicionamento das IES no ranking geral das IES, que muitas vezes se distinguem nos décimos da porcentagem (FLORES, 2006. p.90-91).

Desde 2008 o Exame de Ordem vem sendo realizado no âmbito nacional com frequência de três edições ao ano. O resultado é disponibilizado para a comunidade, todavia de maneira não padronizada. No quadro abaixo estão relacionados os resultados disponibilizados do Exame de Ordem realizados no âmbito nacional:<sup>5</sup>

**TABELA 1: DISPONIBILIZAÇÃO DO RESULTADOS DO EXAME DE ORDEM**

EDIÇÃO	RELATÓRIOS DISPONÍVEIS
1_2008	Desempenho das IES* Desempenho das Seccionais (Estados)
2_2008	Desempenho das IES* Desempenho das Seccionais (Estados) Desempenho das IES com 20 (ou mais) examinados inscritos Estatísticas por Área Estatísticas por Faculdade/Universidade Estatísticas por Faculdade/Universidade e Sexo Estatísticas por Faixa etária Resultado Geral
3_2008	Desempenho das IES* Desempenho das Seccionais (Estados)
1_2009	Percentual de acertos por área/ IES Desempenho das IES*
2_2009	Desempenho das Seccionais.

4 Os parâmetros utilizados pela Comissão de Ensino Jurídico da OAB encontram-se na Instrução Normativa nº 1/1997, possui aspectos relacionados com questões demográficas e possibilidade de inserção no mercado profissional desconsiderados pelo MEC.

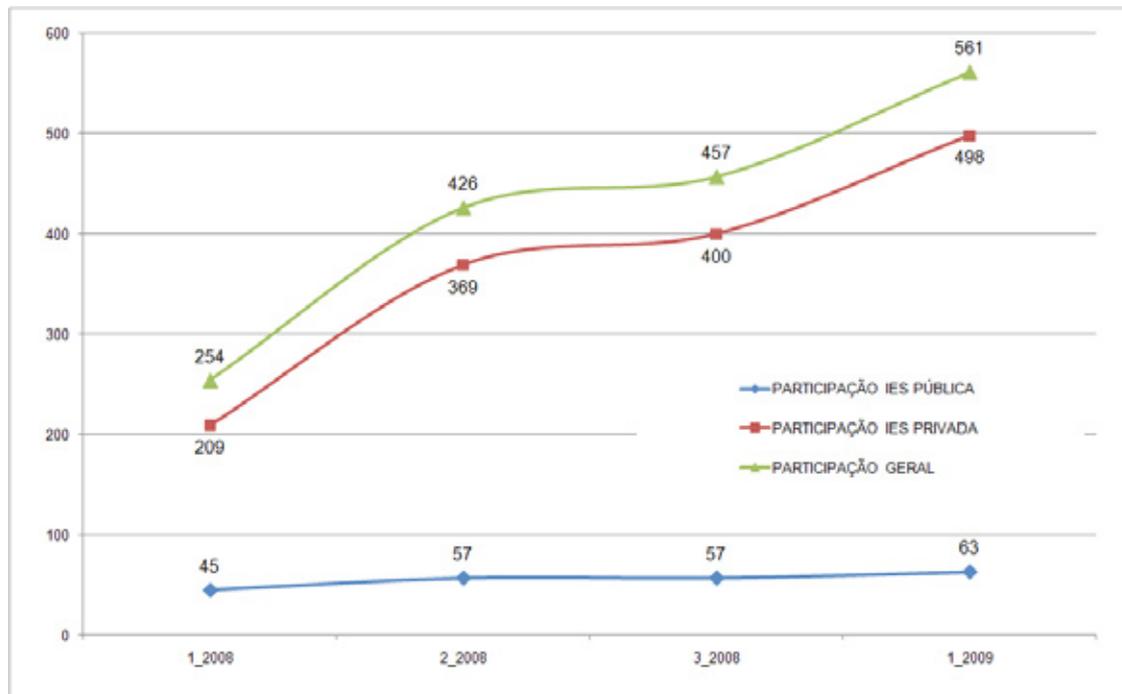
5 A publicização dos resultados da avaliação: OAB. *Exame de Ordem*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/exameOrdem.asp>>. Acesso em: 25 dez. 2010.

3_2009	Desempenho de IES por estado.
1_2010	Percentual de acertos por área/Instituição de Ensino Superior (IES)
2_2010	Informações ainda não divulgadas
3_2010	

Tendo em vista a participação das IES pode ser realizado um comparativo das quatro primeiras edições do exame. Observa-se: o número de IES participantes; o número de IES que não apresentam candidatos aprovados; e a média de aprovação. As demais edições não estão relacionadas pela impossibilidade de levantamento dos dados nos relatórios disponibilizados pela OAB. Para efeito de comparação restam distintas as IES privadas e públicas.

Todavia importante ressaltar a possibilidade de outros estudos a partir dos resultados apresentados nos relatórios relacionados acima. Cita-se o exemplo dos Relatórios que apresentam o desempenho dos alunos do curso no exame conforme as dez áreas do Direto. Uma análise comparativa possibilita realizar um diagnóstico detalhado do desempenho dos alunos.

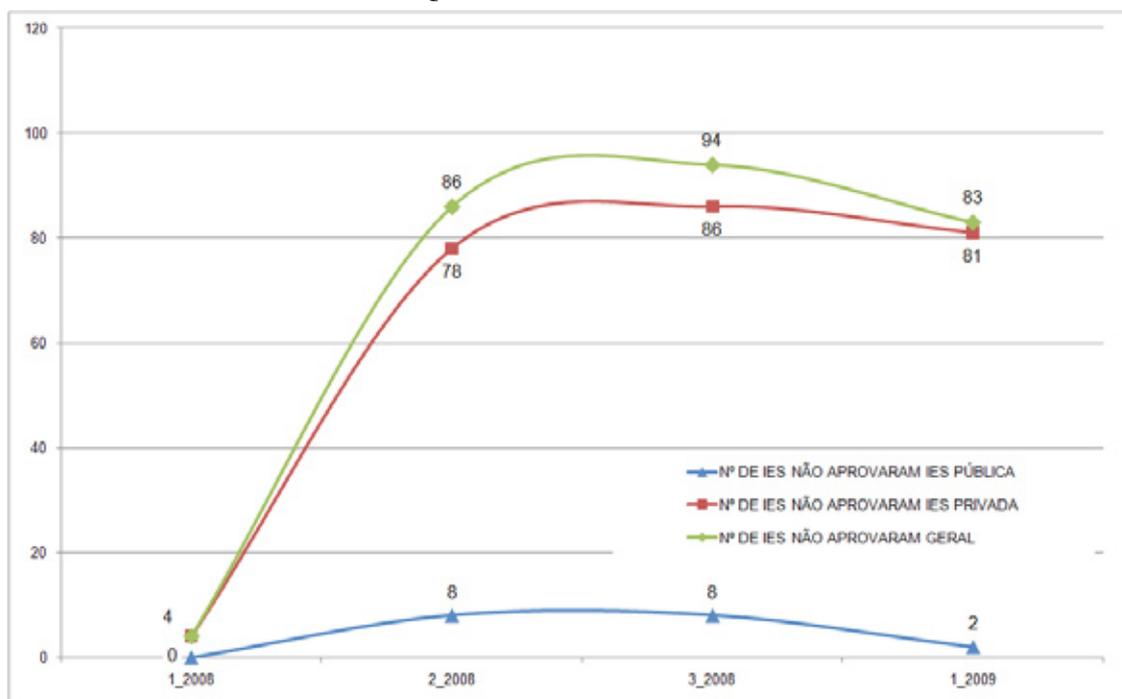
**GRÁFICO 1: NÚMERO DE IES QUE APRESENTARAM INSCRITOS NO EXAME DE ORDEM**



Destaca-se que o número de IES participantes. Porém, na categoria de IES privadas este aumento é mais significativo. Enquanto o número das instituições públicas participantes permanece estabilizado o das privadas tende a crescer. Na edição 1/2009 haviam 561 cursos participantes no exame, ou seja, o Exame de Ordem só avaliou 45% dos cursos existentes. Atualmente o Brasil possui 1240 cursos; e cerca de 50% dos cursos de Direito do mundo estão

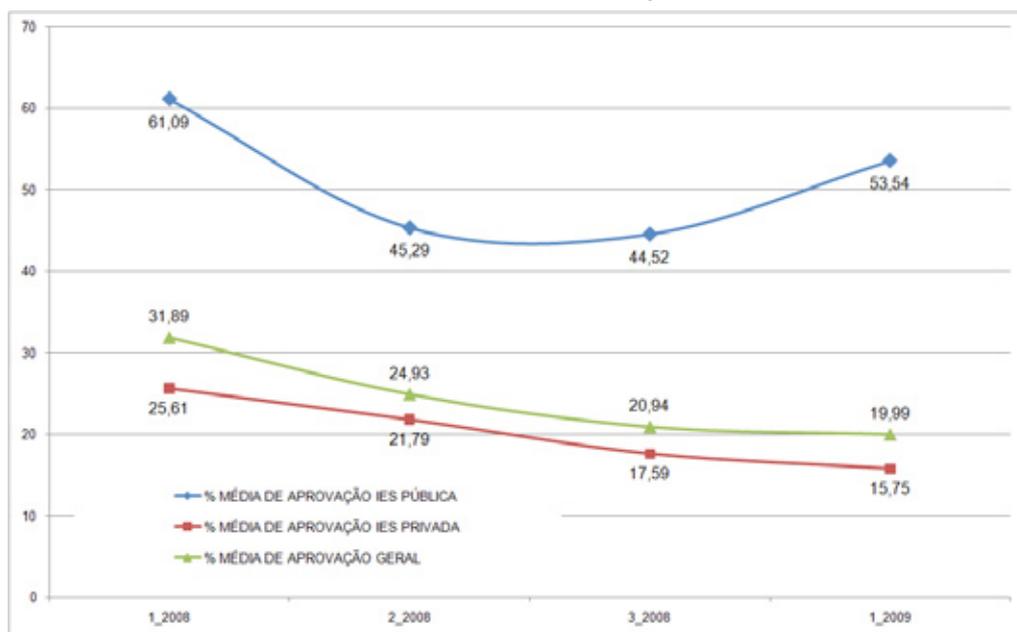
no Brasil. Destaca-se que os cursos que ainda não participam do exame não possuem bacharéis formados e por isso não foram avaliados.

**GRÁFICO 2: NÚMERO DE IES QUE NÃO APROVA NENHUM CANDIDATO NO EXAME**



Observa-se que existe um número relevante de IES que não teve nenhum aluno aprovado no Exame de Ordem. Estes números ficam mais evidentes na 2ª e 3ª edição de 2008 do exame quando mais de 20% das IES privadas não conseguiram aprovar nenhum candidato. Nas instituições públicas 14% não foram aprovados quaisquer candidatos. No tocante à porcentagem média de aprovação é demasiadamente notável a distinção entre a IES pública e a privada.

**GRÁFICO 3: MÉDIA DE APROVAÇÃO DAS IES**



## QUESTÃO POLÍTICO-PEDAGÓGICA DA FORMAÇÃO DO BACHAREL EM DIREITO

Compreender o processo educativo como mera preparação para os concursos e exames, acarretando em prejuízo à formação integral do bacharel em Direito acarreta uma redução substancial das finalidades e objetivos da educação. Fato este que compromete gravemente a base propedêutica indispensável ao desenvolvimento do espírito crítico e visão humanista necessária à compreensão dos fenômenos sociais e políticos.

Este posicionamento revela uma preocupação unicamente marqueteira, pois o que se persegue é a obtenção de índices de aprovação para exibição publicitária. Diz-se que o Exame de Ordem é uma estratégia corporativa de reserva de mercado, mas esta é uma hipótese de remota plausibilidade. É improvável que o Conselho Profissional persiga baixa taxa de aprovação para limitar a concorrência. Ao contrário, enquanto ente representante da categoria profissional interessa o ingresso de maior número de membros o que acarreta no seu fortalecimento, maior arrecadação e influência política o órgão. Sua legitimidade para estabelecer os critérios para ingresso no quadro é fundamentada por lei.

Entretanto, não se pode desconsiderar a existência de um embate velado entre o MEC e a OAB na tentativa de quem melhor consegue prestar contas a sociedade a respeito da eficiência do sistema e, por consequência, da qualidade da formação dos bacharéis em Direito no Brasil. Seguindo o modelo da Ordem várias categorias profissionais, por seus órgãos de classe, estão buscando a criação de exames de seleção para ingresso nos respectivos conselhos, como é o caso da Administração, da Medicina Veterinária, das Ciências Contábeis e da Medicina, que possuem projetos de lei visando à criação de exames semelhantes ao da OAB. Mesmo não repercutindo no resultado dos índices é possível notar melhorias nos cursos de bacharelado em Direito, pois mediante reformas passaram a contar com Núcleos de Práticas Jurídicas, a obrigatoriedade da realização da Monografia e a exigência das atividades complementares (SANTOS, 2002, p.50-66).

Ao corpo docente mais que conhecimento, agora se exige a experiência na prática pedagógica, a titulação, o aperfeiçoamento contínuo e a produção científica, além das bibliotecas, banco de dados e aperfeiçoamento dos PPC. Mas como identificar as causas deste gritante contraste entre público e privado e a melhoria da qualidade por meio de condições objetivas para o desenvolvimento de um curso de Direito com excelência e o crescimento de condições mínimas ao exercício profissional, é a questão que se coloca em pauta. Em verdade o Exame de Ordem é um parâmetro objetivo que põe a questão da qualidade da educação em pauta, ou talvez, a própria falta de qualidade dos muitos cursos de bacharelado em Direito existentes no país. Com certeza, a reiteração de maus resultados consecutivos, índices de aprovação pífios e muito abaixo da média obtida pelos demais abalam a credibilidade do curso refletindo no preenchimento de suas vagas e sobrevivência da IES.

## QUESTÕES DA EFICIÊNCIA E DA QUALIDADE APLICADAS À EDUCAÇÃO

Na área das políticas públicas para a educação a utilização dos termos eficiência, avaliação e qualidade se tornaram corriqueiras, mas mesmo carregando uma estreita relação, pos-

suem diferentes significados, que em regra ficam dependentes do contexto em que estão sendo aplicados. Por isso considera-se crucial a análise reflexiva do significado da avaliação da qualidade da educação, assim como as ações que envolvem esta prática, notadamente a composição, interpretação e divulgação dos seus resultados.

A ocupação que a avaliação encontrou na educação é muito antiga. Dias Sobrinho (2003, p.15), revelando os percursos de sua utilização, lembra que os gregos e chineses já tratavam a educação como matéria de governo e realizavam processos de avaliação com a finalidade de selecionar os indivíduos que iriam exercer cargos públicos nos séculos anteriores à Era Cristã. Contudo é com a institucionalização formal do processo educativo, no século XVIII, que as avaliações começam a ser praticadas de maneira mais estruturada e constante. Na França, em tempos imperiais napoleônicos, “a avaliação começou a adquirir forte significado político e a produzir efeitos sociais de grande importância. Por isso e também por seu caráter público a exigir objetividade e transparência, ela começou a ser feita com testes escritos” (2002a, p.18).

A avaliação encontrou sua relação com a educação em geral como processo de seleção ou legitimação do conhecimento. Atualmente constata-se que a avaliação é uma rotina no ambiente de ensino, pois já faz parte do cotidiano da vida estudantil, independentemente do seu grau, nível ou natureza. Em alguns casos ocorrem sérios equívocos quanto às avaliações, principalmente quando passa a ser associada à área econômica por meio de procedimentos de medição da qualidade comumente empregados na produção de bens e serviços. Neste terreno a qualidade costuma ser associada à forma de organização do trabalho que favoreça a acumulação de capitais, maximizando o lucro. Muitas vezes acompanha o cumprimento de metas, mediante a busca constante de uma estratégia para conseguir o aumento da produtividade; neste terreno são recorrentes as noções de eficiência e eficácia, já intensamente utilizadas na indústria (GABARDO, 2005, p.23).

É em geral nestes termos que o discurso em prol a qualidade tem invadido o universo educacional, provocando, assim, uma assimilação distorcida de concepções, mediante a implantação de procedimentos próprios da área econômica no ensino de forma quase totalmente acrítica. Por fim é importante evidenciar a relação direta entre o significado da qualidade e a problemática da avaliação, ou seja, “qualquer avaliação que se realize sempre estará simbioticamente associada a uma expedição do que se valoriza, ou a uma idéia de qualidade” (MACHADO, 2001, p.16).

A questão central da avaliação é a qualidade, termo portador de uma semântica dispersa e lábil, especialmente referida à educação. Como é que sempre o caso dos valores, mergulhamos em sistemas filosóficos, políticos, éticos e culturais, a noção de qualidade educativa é variável no tempo, no espaço e sobretudo nas organizações intersubjetivas (DIAS SOBRINHO, 1995, p.59).

A mensuração da eficiência e da qualidade, que advém do universo empresarial, apresenta os resultados da avaliação expressados em indicadores numéricos, resultado de uma compreensão simplista da relação existente entre a qualidade e a quantidade. Tudo pode ser resumido pela escolha de indicadores expressivos que instrumentam o administrador na gestão

e possibilitam a redução da variabilidade da produção, considerando-se esta concepção primordial para a garantia da qualidade dos produtos. Neste caso todas as ações tomadas estão em prol da lucratividade; tratam-se, portanto, de valores cujo caráter é econômico.

Contudo a matéria-prima trabalhada no ambiente acadêmico é o conhecimento e o produto resultante do processo de formação escolar é o cidadão que pode possuir qualidades imensuráveis. Aqui se encontra um amplo e complexo conjunto de valores envolvidos, com articulações entre múltiplas aspirações individuais e coletivas. Não restam dúvidas na afirmação: “a mais complexa das empresas é muito mais simples, do ponto de vista do projeto que persegue, do que a mais simples das escolas” (MACHADO, 2001, p.32). Na organização o conceito de qualidade está ligado ao desejo de ser proporcionada satisfação do cliente e em cada situação concreta é necessário somente delimitar o seu universo, que pode se subdividir em interno e externo. De forma paralela, na educação não é aceitável perceber a diferenciação de clientes, pois é comum compreender que o resultado da educação é o cidadão para a sociedade.

Desse modo, a utilização do termo de forma indiscriminada pode levar a uma distorção semântica muito perigosa, ou seja, a substituição do cidadão pelo cliente ou consumidor. Isto não significa que os indicadores de qualidade de produção, geralmente de natureza estatística, aplicados na educação sejam inócuos, pois a interpretação destes dados é apta a fornecer indícios para uma análise hermenêutica. Todavia, a substituição de números por conceitos expressos por letras não altera significativamente a natureza dos indicadores permanecendo a necessidade de interpretação.

É importante sublinhar, no entanto, o caráter imprescindível da dimensão hermenêutica no recurso a indicadores numéricos, de dados estatísticos ou de outros tipos de representação da qualidade. A necessidade de consideração de tal dimensão é importante quando se faz uso de tais indicadores e também quando não se faz uso de indicador algum, se é que isso é possível. Os indicadores, se bem escolhidos e construídos, podem facilitar o trabalho de interpretação, que nunca poderá ser subestimado ou eliminado. (...) Em mãos inocentes, indicadores numéricos podem resultar mentirosos ou conduzir a desvios intencionais; em mãos mal intencionadas, podem produzir mentiras com aparência inocente (MACHADO, 2001, p.23).

Nestes termos é importante compor uma harmonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos, alterando-se a própria essência da idéia de eficiência. Deve-se trabalhar com a natureza objetiva da qualidade por meio de indicadores, porém não se esquecendo da análise subjetiva: “afinal, a subjetividade é uma dimensão característica, não é um defeito dos processos de avaliação” (MACHADO, 2001, p.23). As tentativas implementadas pelo MEC, pela OAB, e pelas instituições de ensino no sentido de avaliação (das instituições, dos cursos e dos estudantes), em seus diversos níveis, decorrem de uma idéia ainda pouco legitimada. Qualquer pretensão de aferir qualidade da educação precisa estar baseada previamente no que se deve considerar de valor; neste sentido a avaliação precisa ser negociada democraticamente. O conceito de qualidade não pode se resumir ao cumprimento de objetivos e ressalta que a IES é ator principal das políticas para a avaliação da educação superior:

É necessário, antes, discutir o valor desses objetivos, de acordo não só com critérios técnicos, mas

sobretudo éticos e políticos. A qualidade deve ter também ter um valor social. Por isso, a universidade não pode abrir mão de sua prerrogativa de protagonizar a avaliação institucional, não no sentido de ela se fechar em seu mundo próprio e recusar olhares externos, de não admitir outras avaliações, mas para garantir que sua avaliação seja um instrumento que a ajude a melhor cumprir as missões que a sociedade historicamente lhe confia (...). Assegurada esta prerrogativa, são bem-vindas e necessárias as avaliações externas que não sejam estranhas e adversas às concepções da universidade, e sim complementares e também integradas aos princípios e modos universitários (DIAS SOBRINHO, 2002b, p.114-115).

A avaliação deve ser entendida como um meio para alocação de qualidade, eficiência dos processos e um instrumento de tomada de decisão política. Assim sendo é possível agir de forma planejada para definir as diretrizes do Curso. “A tônica do processo de mudança a ser vivido por todo o ensino superior é a qualidade, numa visão ampla que contemple, também, os níveis anteriores de ensino. A melhoria da qualidade está relacionada à melhor articulação das instituições educacionais com o contexto social” (BRUNET, 1997, p.85).

Apesar de permanecer o entendimento de que a avaliação tem a ver com as atividades de qualificar, selecionar, medir, corrigir, classificar, verificar, examinar, testar, etc., sua utilização na educação fez o termo ganhar atributos pedagógicos. Considerando o sujeito em aprendizagem a avaliação ganha a característica de ser formativa, emancipatória e crítica. Nesse sentido:

A avaliação como definição implica a noção de valor, implícito no próprio nome. E o que é valor? Em primeiro lugar o valor significa não ser indiferente. O não-valor é a indiferença. Portanto, a noção de valor é uma noção de diferença (...), evidentemente não se trata aqui de uma diferenciação por descrição, mas trata de uma diferenciação por assimilação, por ênfase, (...). Avaliar, portanto, é não ser indiferente a própria situação. Avaliar é colocar em diferença, isto é, colocar de forma enfática a minha situação, e por quê? Porque a estrutura da vida cotidiana nos leva a banalizar (...) o bem e o mal. (...). O momento de avaliação é um momento em que você, de certo modo, problematiza a desproblematização, isto é, você problematiza a banalização das estruturas da vida cotidiana. A crítica é um momento de choque em que você se reconhece na situação por estar bem distante dela. (CURY, 1997, p.101)

Vale sempre lembrar que as relações, os processos e as estruturas que geram a educação devem ser entendidas como um bem-público. A IES é uma instituição social, tendo em vista que seus processos são públicos. Nestes termos precisam “avaliar-se e têm o dever de deixar avaliar para conhecer e aprimorar a qualidade e os compromissos de sua inserção na história” (DIAS SOBRINHO, 1995, p.55).

Deve-se lembrar que a avaliação levanta distintas reflexões; e considerar somente os aspectos da dinâmica econômica é esquecer as questões que fundamentam a educação. “A avaliação levanta questões filosóficas, éticas e políticas a respeito da universidade. Qual o sentido ou qual o valor social da ciência que produz e que seleciona para a transmissão ampla ou restrita? Que tipo de sociedade está sendo projetado? Que posturas estão sendo implicitamente incentivadas? Quais os seus principais argumentos? Com que qualidade?” (DIAS SOBRINHO, 1995, p.59).

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, J. C. de A. A contrariedade entre o ENADE e o Exame de Ordem no Direito. In: Congresso 180 Anos do Ensino do Direito no Brasil e a Democratização do Acesso à Justiça. Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi), Secretaria de Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça, Faculdade de Direito da UnB. Brasília, 2007.
- ALMEIDA JÚNIOR, F. F. de. Os atuais objetivos do ensino de direito no Brasil. In: CARLINI, Angélica; CERQUEIRA, D. T. de; ALMEIDA FILHO, J. C. de A. (Orgs.). *180 anos do ensino jurídico no Brasil*. Campinas: Millennium, 2007. p.171-210.
- BASTOS, A. W. *O ensino Jurídico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. 431p.
- BITTAR, E. C. B. *Estudos sobre Ensino Jurídico: pesquisa, metodologia, diálogo e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 246p.
- BRUNET, J. R. G. Avaliação institucional das universidades e autonomia universitária. In: COSTA, M. J. J. (Org.). *Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997. p.78-98.
- CURY, C. R. J. Avaliação institucional e o compromisso com a nova universidade. In: COSTA, M. J. J. (Org.). *Avaliação institucional: desafio da universidade diante de um novo século*. Belém: UFPA, 1997. p.99-110.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiência*. São Paulo: Cortez, 1995. p.53-86.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação*. São Paulo: Cortez, 2003.
- \_\_\_\_\_. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. de. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002a. p.13-62.
- \_\_\_\_\_. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002b.
- FAGÜNDEZ, P. R. Á. O ensino jurídico: realidade e perspectivas. In: *OAB Ensino Jurídico – O futuro da Universidade e os Cursos de Direito: novos caminhos para a formação profissional*. Brasília: OAB Conselho Federal, 2006. p.65-86.
- FEITOSA NETO, I. J. *O ensino jurídico brasileiro: uma análise dos discursos do MEC e da OAB*. Recife: do Autor, 2007. 184p.
- FLORES, P. R. Thompson. O Estado atual do Ensino Jurídico e o papel do Exame da Ordem. In: *OAB Ensino Jurídico – O futuro da Universidade e os Cursos de Direito: novos caminhos para a formação profissional*. Brasília: OAB Conselho Federal, 2006. p.87-96.
- GABARDO, E. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2005.
- INEP. Censo da Educação Superior 1998 e 2008. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 25 dez. 2010.
- MACHADO, A. A. *Ensino Jurídico e mudança social*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 187p.
- MACHADO, N. J. Qualidade na Educação: as armadilhas do óbvio. In: ARAÚJO, U. F. (Org.). *Pensando e Fazendo educação de qualidade*. São Paulo: Moderna, 2001. p.13-50. (Educação em pauta: Educação e Democracia).
- RODRIGUES, H. W. *Ensino Jurídico e Direito Alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1993. 228p.
- SANTOS, A. L. L. dos. *Ensino Jurídico: uma abordagem político-educacional*. Campinas: Edicamp, 2002. 368p.