INDICADORES DE DESEMPENHO NA UNIVERSIDADE: UMA AVALIAÇÃO*

SÉRGIO PROENÇA LEITÃO**

1. Introdução; 2. Instituições públicas, instituições privadas e universidade; 3. Os indicadores de desempenho propostos; 4. As críticas à mensuração da eficácia na universidade; 5. Linhas alternativas de pesquisa.

1. *Introdução*

As contribuições ao entendimento da universidade, enquanto organização, do ponto de vista da avaliação de seu desempenho, vem merecendo atenção crescente. O recente relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (1985) aponta a ausência de parâmetros para avaliação como um dos problemas mais graves com que se defronta o ensino superior brasileiro. O documento, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação nesta área, comenta muitos dos problemas envolvidos neste tipo de avaliação e conclui por propor que o Conselho Federal de Educação assuma o papel de legitimar os processos de avaliação que venham a ser desenvolvidos.

De fato as queixas quanto ao mau desempenho da universidade se acumulam, aqui como no exterior, e não têm faltado propostas quanto à utilização de indicadores extraídos da análise organizacional para avaliar seu desempenho e melhor conhecê-la. As propostas variam de paradigmas heurísticos[1] ao teste de campo de indicadores de eficácia.[2] E os conceitos de eficiência e eficácia, extraídos das escolas clássicas e psicossocial da administração, têm sido os mais discutidos, o primeiro significando a capacidade de obter elevados níveis de produção com baixo custo e desperdício, o segundo medindo a capacidade de alcançar os resultados desejados pela instituição.

Mas, se não faltam propostas, não falta também a certeza de que a utilização desses indicadores não constitui questão pacífica. As críticas à utilização de critérios de eficácia são de diversas naturezas e muitas vezes contundentes, questionando sua validade para instituições de objetivos não-diversificados, como são as empresas privadas. E mais ainda para a universidade, considerada uma

* Trabalho apresentado ao Programa de Doutorado em Educação da UFRJ.

** Professor assistente no Departamento de Administração da PUC/RJ. (Endereço do autor: Rua Smith de Vasconcelos, 83 — 1.º andar — 22241 — Rio de Janeiro, RJ.)

[1] Sander, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação brasileira,* Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, *4*(9):8-27, 2. sem. 1982.

[2] Cameron, Kim. Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly,* Cornell, Johnson Graduate School of Management, *23*: 604-29, 1978.

organização complexa, de objetivos múltiplos e imprecisos, com forma de governo, estrutura de autoridade e estrutura funcional diferenciadas.

A avaliação do desempenho na educação superior é uma questão polêmica, discutida há alguns anos por pesquisadores no exterior e recentemente no Brasil, mas ainda em busca de consenso. No intuito de colaborar para o debate, oficialmente colocado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, este artigo se propõe criticar a viabilidade da utilização de indicadores de eficácia e eficiência no âmbito da universidade brasileira. Para isso, partindo das peculiaridades organizacionais da instituição universitária, reúne elementos de inconsistência na utilização daqueles indicadores de desempenho, e, a partir das conclusões obtidas, sugere as linhas de pesquisa consideradas prioritárias para a questão do desempenho na universidade brasileira.

2. *Instituições públicas, instituições privadas e universidade*

Um dos aspectos a ser considerado na questão de desempenho na universidade é a suposição de que as características da organização universitária e de seus objetivos institucionais impedem que seu desempenho seja avaliado pelos padrões utilizados para as demais instituições públicas e privadas. Outra questão possível é se o desconhecimento das especificidades da universidade pelos seus gestores pode ser a causa de seu mau desempenho. A essas questões poder-se-ia acrescentar outra já formulada e ainda mais definitiva: sabemos precisamente o que é uma universidade e o que devemos esperar dela? Se aqui ainda existe controvérsia, como será possível avaliá-la?

A comparação entre a universidade e as instituições públicas e privadas não é um problema simples, inclusive pela grande variedade de categorias existentes.

O quadro 1 apresenta uma tentativa de sintetizar e comparar as características dos três tipos de instituições a partir de oito fatores. Tal esforço teve de aceitar algumas simplificações e generalizações. Sob o título de "instituições públicas", por exemplo, se embutem formatos institucionais como autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista merecedoras, por si só, de alguma diferenciação. A universidade pública, por sua vez, poderia apresentar diferenciações, mas preferiu-se a constatação de serem poucas as diferenças existentes entre autarquias e fundações em termos práticos[3] e tomou-se como modelo básico a universidade federal autárquica.

Para o setor público, o modelo da administração direta e, no caso das empresas privadas, as sociedades anônimas de grande porte serviram como referência. Considerou-se esta simplificação aceitável para o objetivo proposto. Nota-se, ainda, que a observação do quadro possibilita alguma dificuldade de separação entre o formal e o real. É possível identificar a existência de similaridades entre os três tipos de instituições, sejam elas genéricas ou quanto ao contexto em que atuam. Mas, no exame do quadro 1, interessa-nos ressaltar alguns importan-

[3] Bertero, Carlos O. & Moura, Alkimar R. Autarquias e fundações: dois experimentos organizacionais em universidades federais. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, Anpae, 2(2):31-56, jul./dez. 1984.

Quadro 1

Fator	Instituição		
	Empresa privada	Instituição pública	Universidade pública
Objetivos institucionais	Manter-se lucrativa	Diversos	Diversos
Governo	Acionistas e executivos profissionais	Poder executivo federal ou estadual compartilhado com o poder legislativo	Poder executivo federal ou estadual, reitoria e colegiados
Grau de autonomia administrativa	Baixa dependência da autoridade pública	Total dependência da autoridade pública	Dependência administrativa/financeira da autoridade pública
Estrutura de autoridade	Fortemente definida (centralizada). Do tipo autoritário e personalizado. Monolítica	Definida (centralizada). Do tipo autoritário e personalizado. Monolítica	Fragmentada (descentralizada). Dualidade entre a autoridade burocrática e de especialista. Formalmente pluralista.
Estrutura organizacional	Do tipo burocrático, multidivisionais com estruturas superordenadas e subordinadas. Pirâmide de base estreita	Do tipo burocrático, multidivisionais com estruturas superordenadas e subordinadas. Pirâmide de base estreita	Do tipo burocrático, conjugado a uma estrutura do tipo especialista. Ênfase nos colegiados. Pirâmide achatada na base
Cultura organizacional	Orientação para o lucro. Responsabilidades claramente definidas. Valorização da lealdade hierárquica. Baixo formalismo. Valorização da habilidade para administrar (administração profissional). Valorização da competência técnica na escolha das chefias. Valorização da competitividade	Orientação política e social. Responsabilidades claramente definidas. Valorização da lealdade hierárquica e política. Baixo formalismo. Valorização da habilidade política e para administração (administração profissional). Valorização da competência técnica subordinada à competência política na escolha das chefias. Valorização da acomodação	Orientação diversificada. Responsabilidade compartilhada em diversos níveis. Valorização da liberdade individual. Elevado formalismo. Valorização da habilidade para gerar e transmitir conhecimento (administração amadorística). Valorização da competência de especialistas e política na escolha das chefias. Valorização da competitividade apenas entre especialistas

(Continua)

(Conclusão)

Fator	Instituição		
	Empresa privada	Instituição pública	Universidade pública
Gerência	Gestão do tipo direcionador. Tendência à continuidade administrativa. Sistemas de seleção, desenvolvimento e motivação de pessoal bem estruturados. Mecanismos de controles fortemente estruturados. Maior conhecimento das técnicas de gestão. Mecanismos de recompensa e punição às chefias. Sistema de obtenção de recursos autônomo e competitivo. Gestão do patrimônio austera e visando lucro. Sistemas de informação estruturados com predomínio dos canais formais. Gestão de conflitos por administradores	Gestão do tipo direcionador. Tendência à descontinuidade administrativa. Sistemas de seleção, desenvolvimento e motivação de pessoal fracamente estruturados. Mecanismos limitados de controle. Conhecimento limitado das técnicas de gestão. Mecanismos de recompensa e punição às chefias limitados por fatores políticos. Sistema de obtenção de recursos dependente (do próprio poder público). Gestão do patrimônio frouxa e visando serviço. Sistemas de informação com predomínio dos canais formais. Gestão frouxa de conflitos por administrador	Gestão do tipo facilitador. Sistemas de pessoal frouxamente estruturados. Mecanismos fracos de controle. Conhecimento limitado das técnicas de gestão. Ausência de mecanismos de recompensa e punição às chefias. Sistema de obtenção de recursos dependente (do próprio poder público). Gestão do patrimônio frouxa e visando serviço. Sistemas de informação com predomínio dos canais informais. Gestão frouxa de conflitos por colegiados e administradores. Gerência de "consumidor/produto" (estudantes)
Medida de desempenho	Taxa de retorno sobre capital. Lucro sobre vendas. Lucro por ação. Parcela de mercado	Determinação mais ou menos complexa, conforme o serviço ou produto gerado	De difícil determinação

tes aspectos distintivos e associados à questão do desempenho na universidade, a partir da contribuição de diversos autores e de algumas observações pessoais.

Baldridge e Etzioni[4] estão entre os autores que identificam como uma das peculiaridades da universidade a existência de dualidade entre a autoridade burocrática e a autoridade de especialista que, em princípio, caracterizaria uma administração do tipo descentralizado ao invés da estrutura de autoridade fortemente definida existente nas organizações burocráticas privadas e governamentais. Epstein[5] é outro autor que aponta a existência de uma autoridade hierárquica limitada na universidade e coloca, como os anteriores, a necessidade de se encontrar uma forma de convivência produtiva entre os dois tipos de autoridade. A questão, que apresenta a interface das estruturas organizacionais e de autoridade, tem importantes desdobramentos nos aspectos relativos ao processo decisório e na autonomia da universidade, e se relaciona também à questão do desempenho. Isto porque o convívio entre as duas formas de autoridade envolve um conflito natural, por serem duas formas de autoridades incompatíveis entre si,[6] conflito este de solução não-equacionada e com repercussões no desempenho da instituição.

No caso brasileiro, a constatação de que a difusão da autoridade na universidade é necessária porque esta não aceita modelos autoritários incompatíveis com a cultura da organização acadêmica e a consecução de seus objetivos[7] não é observada em termos práticos. Diversos críticos do sistema universitário brasileiro identificam a existência de uma hipertrofia do poder burocrático sobre o dos especialistas, representado este pelos colegiados. O avanço do poder burocrático e da centralização teria origem não no texto legal — a Lei n.º 5.540/68 — mas numa prática onde os valores da racionalidade tecnoburocrática prevaleceram sobre os valores da democracia, também presentes na lei, conforme observa Margarida Batista[8] a partir de pesquisa realizada na Universidade Federal da Bahia. Constata a pesquisa que "o mecanismo de intervenção do professorado na gestão da universidade, consubstanciado no sistema de órgãos colegiados, revela-se principalmente como instrumento político do executivo, permitindo a convivência de uma situação de poder altamente centralizado com uma aparência democrática e participativa (...). É evidente a dominação de uma estrutura de poder fortemente marcada pelo centralismo autoritário, cuja sustentação é viabilizada pelo fortalecimento do Estado (...)". A conclusão constitui consenso entre os professores e motiva uma de suas mais fortes reivindicações, mas, como observa a professora da UFBA, o professorado é levado, algumas vezes, a extremos, pela exacerbação dos valores democráticos, e ao domínio da "democracia primitiva". De fato, o aumento da participação de professores, alunos e funcionários nos órgãos colegiados não se apresenta como uma solução adequada. É fato que os colegiados atuais não representam a expressão das posições defendidas pela comunidade acadêmica, na medida em que reitorias, indicadas e

[4] Baldridge, J. Victor. *Power and conflict in the university.* New York, John Wiley & Sons, 1974; Etzioni, Amitai. *Organizações modernas.* São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1980.

[5] Epstein, Leon. *Governing the university.* San Francisco, California, Jossey-Bass, 1974.

[6] Etzioni, Amitai. op. cit.

[7] Besse, Ralph M. A comparison of the university with the corporation. In: Perkins, James, ed. *The university as an organization.* New York, McGraw-Hill, 1973. p. 107-20.

[8] Batista, Margarida M. C. Da racionalidade administrativa ao processo de democratização: algumas reflexões sobre a universidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação,* Porto Alegre, Anpae, 2(2):243-54, jul./dez. 1984.

nomeadas pelo Estado, conseguem maioria de votos nos colegiados, a partir das atuais formas de indicação de seus membros. Mas também é fato que os colegiados, em si mesmos, constituem problema como centro de decisão.

Ao comparar a universidade com as instituições governamentais no sistema americano, Bailey[9] observa que grande parte das tarefas e dos conflitos na universidade é gerida por conselhos que "vez por outra se tornam enlouquecedoramente ineficientes e poderosos instrumentos de protelação". Essa é também a ótica dos empresários privados. O bem-sucedido presidente da Chrysler Corporation, Lee Iacoca,[10] admite a necessidade das comissões, pois é nelas que as pessoas compartilham conhecimentos e intenções, "mas quando as comissões substituem os indivíduos a produtividade começa a cair", conclui ele.

As universidades são as instituições que mais utilizam as formas colegiadas de decisão. Lembra, a propósito, Bailey, que os conselhos e comitês são, *ipso facto*, irresponsáveis no sentido de que não são controláveis e explicáveis quando uma decisão é diluída entre muitos, as conseqüências de um possível erro, sua responsabilidade e reputação negativa se diluem também. E, adverte, "nos momentos de crise, quando a vida da instituição pode depender da capacidade executiva de sua liderança, os movimentos para fortalecer os conselhos podem constituir um singular mau agouro". Identifica também, aquele autor, um paradoxo relacionado ao problema da autonomia universitária. A autonomia é uma premissa necessária à atividade acadêmica, como claramente demonstrou Etzioni.[11] As universidades querem obter recursos que lhes permitam usufruir a autonomia necessária às suas funções de geração e transmissão de conhecimento. Para isso devem ir além do simples planejamento orçamentário e desenvolver métodos e estruturas de controle. O próprio relatório final da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior condiciona a concessão da autonomia financeira a um maior comprometimento com padrões de qualidade e produtividade, o que pressupõe controle. Como o controle é inimigo mortal da autonomia e esta do controle, o problema estaria em como obter recursos com autonomia. Bailey considera ingênuo afirmar que o problema real é eficiência, que as universidades receberão dinheiro quando dominarem as técnicas de planejamento orçamentário e as de custo-benefício, tornando-se controláveis.

Ao problema da eficácia dos colegiados na administração associam-se aspectos culturais da organização universitária e da prática de sua gestão que a diferenciam das demais instituições, como a não-valorização da habilidade para administrar e a nomeação dos dirigentes a partir de sua competência como especialistas, associada fortemente a critérios políticos, aspectos que se completam com a temporaneidade do mandato, caracterizando a gestão na universidade como tipo "amadorístico". Juntando-se a esse quadro a existência de controles frágeis nas atividades administrativas, a inexistência de mecanismos de recompensa e punição, a dificuldade da universidade em competir para obtenção de pessoal administrativo de alto nível, os sistemas deficientes de informação gerencial, a dependência da política pública, principalmente para obtenção de recursos, e a peculiaridade de uma instituição que tem um cliente que é ao mesmo tempo produto, além do empreguismo, em algumas regiões, fica fácil

[9] Bailey, Stephen K. A comparison of the university with a government bureau. In: Perkins, James ed. *The university as an organization.* op. cit. p. 121-36.
[10] Iacoca, Lee. *Iacoca, uma autobiografia por Lee Iacoca e W. Novak.* São Paulo, Livraria Editora, 1985. p. 77.
[11] Etzioni, Amitai. op. cit.

perceber como a administração universitária pode ser qualificada de ineficiente a partir dos padrões estabelecidos pela administração de empresas ou pela administração pública.

Cabe ainda observar, quanto aos aspectos da cultura organizacional e da gerência da instituição universitária, a existência de um conflito de valores a que se submete o docente quando levado a assumir posições na administração (chefia de departamento, decano, sub-reitor). Enquanto o docente exerce um tipo de atividade especializada que demanda autonomia, aceita apenas o julgamento dos colegas e o leva a se identificar mais com seu trabalho do que com a instituição, o administrador profissional se apóia na sua posição formal, na autoridade hierárquica, aceita o controle e se identifica com a organização. A duplicidade de papéis do docente/administrador e o conflito de valores subjacente, já apontado por alguns autores,[12] têm implicações quanto à eficiência administrativa e necessita maior estudo. Esse aspecto, somado ao caráter temporal e "amadorístico" do administrador acadêmico, pode também delinear o estilo gerencial existente na universidade e ter implicações no seu processo decisório, por exemplo, na dificuldade em implementar mudanças mais radicais, fato, em princípio, atribuído apenas a uma estrutura de autoridade do tipo pluralista.[13]

O processo decisório na universidade é substancialmente diferenciado do existente na empresa privada. Como observa Suzana Rodrigues,[14] ele se baseia mais nos interesses paroquiais de grupos e indivíduos do que nos valores econômicos e organizacionais. Supõe a existência de um jogo político que reflete a vantagem relativa dos participantes e não possui regras predefinidas que guiem o processo. Apoiada nas análises desenvolvidas por Kerr,[15] Baldrige,[16] Cohen, March e Olsen,[17] e Campos,[18] ela questiona a capacidade dos modelos baseados na racionalidade e no consenso de objetivos organizacionais para explicar o processo decisório na universidade. É uma instituição onde existe heterogeneidade entre os objetivos e inconsistência entre estes e a forma pela qual devem ser alcançados e onde o poder é instável e disperso. Nela, é a ação política que propicia o consenso e o alcance dos objetivos, embora, observa a autora, fosse a racionalidade decisória mais explicitada pela administração da universidade que se apegaria a regras e procedimentos para legitimar suas decisões políticas. E aqui novamente o fator político se associa à administração da universidade revelando diferenciações.

Subjaz, naturalmente, a todas essas peculiaridades, a questão fundamental dos objetivos da universidade. Para estes não faltam adjetivações para defini-los como múltiplos, ambíguos, ambivalentes, abstratos, conflitivos, desconhecidos,

12 Baldridge, J. Victor. op. cit.

13 No quadro 1 se apresenta a estrutura de autoridade na universidade como sendo formalmente do tipo pluralista, embora se identifiquem, no processo de representação, distorções que a direcionam no sentido de uma estrutura monolítica, como ocorre no caso brasileiro.

14 Rodrigues. Suzana B. Processo decisório em universidades: teoria III. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *19*(4):60-75, out./dez. 1985.

15 Kerr, C. *Os usos da universidade.* Fortaleza, Edições UFC, 1982.

16 Baldridge, J. Victor. op. cit.

17 Cohen, M. D.; March, J. & Olsen, J. P. A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly,* Cornell, Jonhson Graduate School of Management, *17*(1): 1-25, 1972.

18 Campos, E. *A retórica da racionalidade e o mito da estrutura.* Segundo Simpósio Nacional de Pesquisa em Organização, Anpad, São Paulo, 1979.

adjetivos estes associados a definições das universidades que as qualificam como organizações complexas, multidiversidades, anarquias organizadas, federações profissionais fragmentadas, sistemas políticos, latas de lixo e outras expressões que denotam as diferentes abordagens utilizadas na análise da instituição, sem dúvida abundantes. Como avaliar o desempenho de instituição com tal característica, quando não existe consenso quanto às suas funções ou mesmo sobre o que ela significa?

Ao comparar a universidade com as corporações privadas, Besse[19] é bastante enfático no que se refere à avaliação de desempenho, pois mesmo com as missões conflitivas da universidade definidas, a mensuração de seu desempenho seria mais difícil por não se poder quantificar a qualidade do ensino de um professor (exceto o número de aulas), nem as tarefas necessárias à preparação das aulas. "Não há sistema de avaliação do tipo empresarial disponível", afirma. Ele admite mensuração apenas para o resultado da pesquisa, embora com pouca consistência por ser esta atividade mais orientada para resultados do que custos e não visar o lucro. Descarta, portanto, o uso de indicadores de eficiência como ferramentas da gestão na universidade, admitindo apenas que o modelo da contabilidade de custos possa ser transferível para auxiliar no controle dos projetos de pesquisas. Sua posição é de que os modelos de eficiência da iniciativa privada não se aplicam à universidade porque: 1. o controle frouxo dos negócios acadêmicos impregna seu estilo administrativo; 2. não tem condições de recrutar os melhores profissionais do mercado; 3. não necessita apresentar lucro por dólar investido, mas sim eliminar déficits; 4. tem critérios para dispêndio de capital completamente diferentes das empresas privadas. E conclui que não existem métodos de controle adequados à universidade, consistentes com os ideais de liberdade acadêmica e sua missão de gerar e transmitir conhecimento.

3. *Os indicadores de desempenho propostos*

A posição assumida por Besse, relativa especificamente à avaliação da eficiência na universidade, não é uma posição isolada. A ela se agregam as de outros analistas da administração universitária que estendem suas críticas também e principalmente aos critérios da avaliação da eficácia. E, apesar delas, é curioso observar o expressivo número de indicadores propostos por diferentes pessoas ou instituições, com o objetivo de avaliar o desempenho do ensino superior em diferentes níveis. Um levantamento realizado por Edler[20] e Santos[21] abrangendo 12 instituições e três autores, aqui enriquecido com outras fontes, nos permitiu identificar mais de uma centena de indicadores e ensaiar uma tipologia de indicadores da educação superior, apresentada no quadro 2.

Alguns exemplos[22] e esclarecimentos necessários nos permitirão uma visão do estado atual da arte.

[19] Besse, Ralph M. op. cit.
[20] Edler, Rosita. *Indicadores de qualidade e eficácia no ensino superior brasileiro.* Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1985. mimeogr.
[21] Santos, José A. R. *Indicadores de qualidade e eficácia no ensino superior brasileiro.* Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1985. mimeogr.
[22] Selecionaram-se alguns exemplos para cada tipo de indicador, a título de ilustração. Como se pode deduzir, um indicador pode apresentar as categorias identificadas em paralelo: ser, por exemplo, um indicador qualitativo para o objetivo oficial da universidade.

Quadro 2

Indicadores para educação superior

Abordagem da avaliação		Nível e objetivo da avaliação			Forma da avaliação
Objetivos	Oficiais	Nacional			Qualitativa
	Operativos	Institucional	Universidade	Porte	Quantitativa
			Departamento	Esforço	Analítica
Recursos			Curso	Graduação	
				Pós-graduação	
		Pessoal	Professor	Qualificação	
				Desempenho	
			Aluno	Qualificação	
				Desempenho	

- *Indicadores de objetivos*[23]

Oficiais:

— excelência do ensino e pesquisa

— integração com a comunidade

Operativos:

— desenvolvimento profissional do aluno

— satisfação dos administradores e corpo docente

- *Indicadores de recursos*

— número de docentes/número de departamentos

— matrícula total/número de vagas anuais

- *Indicadores nacionais*

— percentagem de estudantes do ensino superior/faixa de rendimento familiar

— evolução de matrícula escolar

- *Indicadores para a universidade*

— nível e currículo dos cursos de graduação e pós-graduação

— relação entre ensino e pesquisa

— incentivos para ascensão na carreira docente

- *Indicadores para o departamento*

Porte:

— total de alunos-créditos gerados

— carga horária total dos professores

— número de alunos sob orientação acadêmica

Esforço:

— relação docente de tempo parcial/docente de tempo integral

— aluno-crédito/carga horária de docente de tempo integral

— total de alunos do departamento/docente de tempo integral

[23] As abordagens de objetivos e de recursos podem ser aplicadas, também, ao nível de departamento ou curso. Os exemplos aqui registrados referem-se à universidade. A discussão dessas abordagens pode ser encontrada em C. Perrow (The analysis of goals in complex organizations. *American Sociological Review,* American Sociological Association, 26:854-66, 1961) e R. H. Hall (*Organizations: structure and process.* New Jersey, Prentice-Hall, 1977).

- *Indicadores para o curso* (graduação ou pós-graduação)

— número de turmas de graduação

— taxas de aprovação em vestibular para pós-graduação

— total de professores-doutores/aluno

- *Indicadores pessoais*

Professores (qualificação):

— tempo de experiência docente

Professores (desempenho):

— produtividade didática e científica

Alunos (qualificação):

— nível de escolaridade anterior

Alunos (desempenho):

— aproveitamento escolar

— desenvolvimento pessoal do estudante

- *Indicadores qualitativos*

— atividades de pesquisa

— diferenciação curricular do curso

- *Indicadores quantitativos* (estatísticos)

— número de turmas da graduação

— número de teses defendidas

- *Indicadores analíticos* (combinam dois ou mais indicadores qualitativos ou estatísticos)

— relação professor/aluno

— índice de produção científica do departamento.[24]

A leitura atenta da amostra de exemplos anteriormente exposta já possibilita perceber as dificuldades existentes na utilização desses indicadores. E a percepção desse fato pela comunidade docente deve explicar que, se, por um lado, o reconhecimento de necessidade de avaliar o desempenho na universidade leva ao crescimento das propostas, por outro, ainda é tímida a aplicação efetiva

[24] Pode ser expresso pela fórmula:

$$\frac{\textit{Tipo de publicação} \times \textit{peso atribuído}}{\text{Número de professores com trabalhos publicados}}$$

de critérios de avaliação. O sistema de avaliação utilizado pela Capes para os cursos de pós-graduação constitui uma dessas poucas experiências, e a ela não têm sido poupadas críticas por parte da comunidade docente.

Não há como ignorar a densidade das críticas já formuladas quanto à viabilidade da mensuração da eficácia na universidade.

Elas envolvem problemas que se estendem da inadequação do critério às peculiaridades da instituição, até a questão metodológica.

4. *As críticas à mensuração da eficácia na universidade*

Como observa Keeley,[25] muitos autores já afirmaram ser a especificação da eficácia organizacional caracterizada por controvérsia e confusão. Com ele concorda Cameron,[26] acrescentando que nos estudos realizados nos últimos 50 anos poucos utilizaram um critério comum para indicar eficácia, dado que não existe um critério único, e as organizações podem perseguir objetivos múltiplos ou contraditórios. Em síntese, os problemas identificados na avaliação de organizações podem ser assim resumidos:

1. os critérios relevantes de eficácia podem mudar durante a vida da organização, e conforme as condições ambientais;

2. diferentes pessoas envolvidas com a instituição podem ter particular importância, conforme o momento ou o aspecto envolvido;

3. os critérios podem ser válidos para um nível da organização e não para outro;

4. mensuração envolve o pressuposto da exatidão e quantificação, o que freqüentemente não é possível face à magnitude e complexidade do conceito de eficácia;

5. critérios múltiplos e conflitos podem enfraquecer a capacidade da avaliação;[27]

6. do ponto de vista teórico, modelos de avaliação podem ter muito pouco valor se não contribuem para o conhecimento das estruturas, processos ou comportamento das organizações;

7. a descoberta das relações entre as várias dimensões da eficácia pode ser difícil;

8. há discordâncias quanto às organizações poderem ser tipificadas pelo mesmo critério ou requererem um particular conjunto de critérios;

9. não há consenso sobre quem, entre os grupos existentes, deva determinar os critérios;

[25] Keeley, Michel. A social-justice approach to organizational evaluation. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Jonhson Graduate School of Management, 23:272-82, 1978.

[26] Cameron, Kim. op. cit.

[27] Por exemplo, a incapacidade de maximizar dimensões conflitivas como lucro e bem-estar social ou, ainda, o aumento da produtividade com a satisfação dos trabalhadores.

10. não há consenso sobre se a fonte de critérios deva ser os registros da organização ou a percepção pessoal;

11. há divergências ainda quanto à descritividade/normatividade dos critérios, ou quanto à sua natureza estática ou dinâmica.

Cameron é um dos autores que vêm pesquisando a mensuração da eficácia no ensino superior e, no que se refere especificamente à instituição universitária, ele aponta novos e ponderáveis obstáculos para a seleção e estabelecimento de critérios de eficácia porque:

1. é difícil especificar concretamente objetivos mensuráveis resultados na universidade que os têm complexos, difusos, ambíguos e mutáveis, o que, para muitos autores, torna inviável medir a eficácia da educação. Os que definem a universidade como "anarquias organizadas" alegam que definir eficácia nessa instituição constitui tentativa frágil, já que os objetivos, regras e formas de operar são, além de ambíguos e mutáveis, freqüentemente não-reconhecidos;

2. a avaliação da eficácia na universidade é recebida com ceticismo e posições defensivas pela comunidade acadêmica, pois ameaça tirar da instituição a prerrogativa de estabelecer seus padrões de qualidade;

3. as instituições de ensino se vêem com objetivos únicos e características particulares, portanto, não-suscetíveis de comparação.

Apesar da extensão e força de tais obstáculos, o professor americano, partindo do princípio de que as instituições de educação superior variam num *continuum* que se estende das "anarquias organizadas" até as "burocracias estruturadas" situa a questão na identificação de um grupo central de critérios da eficácia, relevante para os membros da organização, aplicável a subunidades e comparável entre instituições. Pesquisando uma amostra de *colleges* e os responsáveis por sua administração, a partir de 138 indicadores, chegou a nove variáveis: satisfação do aluno com o ensino, desenvolvimento acadêmico do aluno, desenvolvimento profissional do aluno, desenvolvimento pessoal do aluno, satisfação dos administradores e do corpo docente com seus empregos, desenvolvimento e qualificação profissional do corpo docente, um sistema aberto e interagindo com a comunidade, capacidade de obter recursos e saúde organizacional. Essas dimensões de avaliação incluem indicadores pela abordagem de objetivos e de recursos, e algumas se enquadram no conceito de relevância que Sander[28] diferencia de eficácia.[29] Sua aplicação levou Cameron a uma conclusão interessante: as variáveis consideradas mais fortes, dentre as nove, foram as que podiam ser controladas pelos administradores.

Isto explicaria a eficácia como aquilo que os administradores podem administrar e não, como dizem muitos, como resultado do meio, do caráter público ou particular da instituição, dos alunos ou da localização da instituição.

Além do fato, já identificado,[30] do trabalho de Cameron ter-se realizado num tipo específico de organização universitária, o *college*, que enfatiza mais o

[28] Sander, Benno. op. cit.

[29] Relevância se refere à valorização e aprimoramento da qualidade de vida dos participantes do sistema educacional.

[30] Comentários acerca da exposição de Kim Cameron no Seminário sobre A teoria administrativa e a prática da administração universitária, feitos por Simon Schwartzman.

ensino do que a pesquisa, e onde a liderança administrativa assume maior importância, há outro aspecto a lembrar. Se eficácia se confunde com o que os executivos da instituição podem controlar, decorre que os objetivos serão expressão dos valores adotados pelo grupo no exercício do poder e provavelmente refletirão os objetivos "oficiais" da instituição. Caberia então considerar as objeções de Etzioni[31] ao modelo de objetivos.

Observa Etzioni que os objetivos, enquanto normas, enquanto conjunto de significados descrevendo o estado dos alvos, são entidades culturais, ao passo que as organizações são sistemas sociais. Os sistemas culturais são geralmente mais inconsistentes que os sistemas sociais, primeiro porque as unidades sociais são sempre menos perfeitas e dispõem de meios mais limitados do que suas antecipações culturais; segundo porque, sendo as organizações sociais unidades multifuncionais, geram-se discrepâncias entre objetivos e unidades sociais. Seria enganoso, portanto, comparar objetivos que não estão num mesmo nível de análise, ou seja, comparar o estado real de uma organização com um estado ideal (objetivos). Lembra ainda Etzioni que planos e programas constituem um conjunto de símbolos elaborados pelas elites das organizações cujas relações afetaram seu conteúdo. Pode-se estar, portanto, comparando símbolos com uma unidade social em funcionamento. Sua conclusão é de que a aplicação da abordagem de objetivos, sejam eles o que a organização pretende perseguir (objetivo público), sejam eles o que realmente procura alcançar (objetivo particular)[32] faz com que o mesmo erro metodológico seja cometido: entidades culturais são comparadas a sistemas sociais como se fossem dois sistemas sociais. E se a escolha for feita em relação aos objetivos públicos, o viés introduzido no estudo será ainda maior porque estes são mais ilusórios.

Os critérios selecionados na pesquisa de Cameron, eleitos por administradores de *colleges*, da administração central e por chefes de departamentos não nos parecem refratários a essas objeções. Nem passariam inteiramente incólumes a todas as críticas anteriormente enumeradas. Mesmo considerando a abordagem de aquisição de recursos embutida entre as nove variáveis com que trabalhou.

Por essa abordagem,[33] a instituição é avaliada por sua capacidade de obter, do ambiente, os recursos de que necessita. A abordagem de recursos, no entanto, é criticada por diversos autores. Keeley,[34] por exemplo, lembra que apesar da oposição de Yuchtman e Seashore ao modelo de objetivos oficiais, seu modelo de recursos ainda é de objetivos, embora em condições menos abstratas. O ponto central da inconsistência desse modelo está no fato de que sem referência a objetivos específicos, a definição de recursos torna-se ambígua. Obter recursos para que finalidade?

Algum esforço ainda vem sendo desenvolvido no sentido da avaliação da eficácia na instituição universitária a partir daquelas duas abordagens. Nesse

31 Etzioni, Amitai. Two approaches to organizational analysis: a critique and a suggestion. *Administrative Science Quarterly*. Cornell, Johnson Graduate School of Management, 5:257-78, 1960.

32 Tradução das expressões *public goals* e *private goals* às quais se pode dar o mesmo significado de *official goals e operative goals*, utilizado por outros autores.

33 Yuchtman & Seashore. Factorial analisys of organizational performance. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *12*:377-95, 1968.

34 Keeley, Michel. op. cit.

caminho Silva[35] propõe um modelo de objetivo-recursos que procura combinar os dois pontos fortes das abordagens anteriores definindo eficácia como a capacidade da organização em adquirir recursos escassos e valiosos na perseguição de seus objetivos operativos. Os objetivos operativos, como se reconhece, apesar do menor desvio da realidade, são de mais difícil identificação e mais variáveis, seja em termos de tempo ou de organização. O ponto crucial, no entanto, é que o modelo de Silva não afasta o erro metodológico apontado por Etzioni.

As críticas às abordagens de objetivos e de recursos antecederam suas tentativas de transposição para as organizações de ensino superior e geraram outras abordagens como a do processo organizacional interno,[36] do desenvolvimento organizacional,[37] os modelos de saúde organizacional,[38] o modelo de sistemas de Etzioni,[39] Rice,[40] e outros. Vale ressaltar ainda outro trabalho de Steers,[41] em que, ao analisar 17 modelos de eficácia organizacional, considerando seus critérios originais de avaliação, suas naturezas descritivas ou normativas e suas capacidades de generalização ou derivação, o autor encontra pequena consistência nos critérios de avaliação dos modelos. No entanto, a tentativa de transpor a visão racionalista da teoria das organizações, ao nível da organização formal, para a instituição universitária não parece afastada; parece, ao contrário, estar-se ampliando, principalmente no que se refere à utilização de indicadores de eficiência.

O crescente interesse por esses indicadores, no caso brasileiro, parece ter duas origens principais; primeiro, a tônica na racionalidade tecnoburocrática; segundo, a necessidade de melhor gerir os recursos crescentemente escassos nos últimos anos, para minimizar a crise financeira instalada em universidades públicas e privadas. Mas, como observa Cameron, ainda que bem usados, os critérios de eficiência não são suficientes para entender o sucesso institucional, pois as universidades devem demonstrar não só um melhor uso de seus recursos, mas também se eles estão contribuindo para o alcance de seus objetivos. Eficiência e eficácia podem não ser determinadas por um mesmo critério e, como lembra Sander,[42] existe uma superordenação da eficácia sobre a eficiência, devendo esta subordinar-se àquela. Corre-se o risco, assim, de se estar usando instrumentos do racionalismo econômico sem uma visão clara do que se pretende alcançar.

Os indicadores de eficiência e eficácia foram desenvolvidos para instituições do tipo burocrático onde existe um denominador comum para avaliar suas

[35] Silva, Clovis L. M. da. Eficácia organizacional de universidades: um modelo para teste empírico. *Revista Brasileira de Administração da Educação,* Porto Alegre, Anpae, 2(2):203-25, 1984.

[36] Steers, Richard M. *Organizational effectiveness: a behavioral view.* Santa Monica, CA, Goodyear, 1977.

[37] Beckard, Richard. *Organizational development.* Reading M. A., Addison-Wesley, 1969.

[38] Bennis, Warren G. The concept of organizational health. In: Bennis, Warren G., ed. *Changing organizations.* New York, McGraw-Hill, 1966; e Likert, Rensis. *The human organization.* New York, McGraw-Hill, 1967.

[39] Etzioni, Amitai. *Two approaches to organizational analysis: a critique and a suggestion.* op. cit.

[40] Rice, A. K. *The modern university, a model organization.* London, Tavistock, 1970.

[41] Steers, Richard M. Problems and the measurement of organizational effectivenes. *Administrative Science Quarterly,* Cornell, Jonhson Graduate School of Management, *20*:546-58, 1975.

[42] Sander, Benno. op. cit.

atividades — o lucro — e há uma aceitação generalizada de que o desempenho é função da maior ou menor observância do princípio da racionalidade. Não é este o caso da universidade, na qual a estrutura do tipo burocrático de suas atividades-meio deve subordinar-se à estrutura principal dominada por especialistas cujos objetivos, como já observado, têm características inteiramente distintas.

5. *Linhas alternativas de pesquisa*

O modelo de centralismo autoritário dominante em nossa universidade e a transposição dos valores da racionalidade administrativa, sufocando os valores democráticos trouxe, como subproduto, o uso de indicadores para avaliação de desempenho sem a necessária redução às características da organização universitária. O centralismo autoritário, no entanto, pode convir ao Estado, mas não à comunidade acadêmica. O desenvolvimento de processos de avaliação de desempenho deve emergir dentro de um novo contexto onde os valores democráticos convivem com os valores da racionalidade e não se subordinam a este.

A densidade das críticas à utilização de indicadores de eficácia pela abordagem de objetivos e de recursos denuncia a inconsistência desses indicadores e sua provável esterilidade como linha de pesquisa. Ao que tudo indica, as instituições que estão desenvolvendo a utilização de indicadores de eficiência e eficácia o fazem ou por falta de sistemas de avaliação mais adequados disponíveis ou por alguma miopia frente à questão.

As análises aqui sintetizadas nos levam a concordar com Bailey e a acreditar que as abordagens mais adequadas para compreender o desempenho na universidade são de natureza política e psicossocial.

No primeiro caso, o estudo realizado por Rodrigues[43] levanta indícios reveladores de que a pesquisa sobre o processo decisório na universidade pode apresentar contribuições extremamente promissoras ao entendimento do seu desempenho. Demonstrou seu estudo que na universidade, quando se pretende dar primazia aos critérios econômicos, subestimando-se os aspectos políticos, a decisão toma rumos imprevistos, caracterizando-se como atividade política e conflito. Identificou, também, como decisões de mais sucesso, as que envolveram maior participação da comunidade acadêmica. Convenceu-se a autora de que onde os objetivos são mais abstratos e não existe um denominador comum para avaliar as atividades, a atenção é transferida para o clima político. Assim, na estrutura de autoridade da instituição universitária o consenso e o acordo convivem e conflitam com critérios econômicos (dos quais a universidade não está isenta por participar, como instituição, das regras da sociedade de mercado), mas não se subordinam a estes. O fato de ter a universidade uma lógica própria onde ressaltam como prioritárias a negociação e a participação e não o lucro, onde a conquista dos objetivos deve ser obtida por consenso, denuncia a existência de estreita vinculação entre desempenho e critérios políticos de decisão.

De forma menos evidente e menos estudada coloca-se também a necessidade da abordagem da questão do desempenho pelo ângulo do indivíduo e do grupo. Há aspectos relacionados às atividades docente e administrativa na universidade que requerem uma análise das atitudes e comportamento do profissional que dela participa, e de suas relações com a comunidade acadêmica.

[43] Rodrigues, Suzana B. op. cit.

Os vários papéis exercidos por um professor, em paralelo, na universidade, é uma peculiaridade não encontrada em outras organizações. Ele pode ser chefe de departamento e ao mesmo tempo subordinar-se, como pesquisador, a um coordenador de projeto de pesquisa, seu subordinado no departamento, ou subordinar-se a um coordenador de pós-graduação, enquanto professor.

O professor valoriza a geração e transmissão de conhecimento e a autoridade delas decorrente; despreza a autoridade burocrática, valoriza a autonomia, mas deve ajustar-se, dentro da organização, a formas de autoridade e processos que envolvem valores da burocracia (da economicidade). E pode participar da organização como membro de um colegiado ou de sua administração executiva central. A oposição dos docentes à hierarquia administrativa e o conflito decorrente foram claramente apontados por Epstein[44] que, como outros autores, reconhece ser este conflito difícil de administrar.

Esses são aspectos peculiares à universidade, com reflexos em seu desempenho, que não podem ser esclarecidos pela análise ao nível da organização formal e por padrões convencionais de avaliação. Voltando agora às questões levantadas no início deste artigo, devemos observar que a administração da universidade pública é centralizada e autoritária porque esta é a forma histórica da administração pública brasileira. Mas o governo, ao transplantar para a universidade sua experiência em administração, o faz, seja por desconhecimento de suas especificidades, seja por conveniência, já que ela é a forma mais adequada à manutenção do controle da instituição e ao domínio de sua estrutura de poder. Em face de seu desajuste às características da instituição, isto pode trazer conseqüências imediatas e negativas a seu desempenho.

Por outro lado, concluímos também que a universidade não pode ser considerada eficiente ou eficaz pelos padrões utilizados para as empresas "convencionais" públicas e, sobretudo, privadas. Sua gestão deve ser compreendida a partir de sua especificidade, sua lógica própria e seu processo. É a partir dela que deverá ser construído seu sistema de avaliação.

A investigação sobre seu processo decisório será mais útil para o entendimento desse tipo de organização e seu desempenho do que a tentativa de mensurar seus objetivos e recursos. O conhecimento sobre como seus integrantes decidem poderá revelar também o porquê das decisões, seus reais objetivos, contribuindo para clarificar um aspecto em si mesmo controverso.

Do ponto de vista metodológico, nossa crença é de que os dois enfoques anteriormente mencionados devem ser integrados a outras dimensões que necessariamente serão evidenciadas durante a investigação. A análise do processo decisório, face à sua complexidade, revelará suas relações íntimas com a estrutura de poder, com as características dos indivíduos que dele participaram e as influências dos grupos sobre as atitudes, valores e crenças desses indivíduos. Mas também evidenciará suas relações com a cultura organizacional, a estrutura organizacional e os sistemas de informações a esta vinculados, o que, por sua vez, envolve aspectos gerenciais e tecnológicos.

Tal abordagem multidimensional envolve dificuldades. É provável que os estudos sejam dirigidos, como alguns já o são, com ênfase em algum aspecto particular. Mas a síntese é necessária e deverá proporcionar uma visão mais abrangente e correta da questão do desempenho na universidade.

[44] Epstein, Leon. op. cit.

Summary

Performance evaluation in higher education is a very controversial matter, which is being discussed already by researchers abroad for over a few years, but only recently in Brazil, still with no visible consensus.

In order to contribute to this discussion, officially recognized by the Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (National Comission for the Restructuring of Higher Education), the article envisages a critical study on the viability of using effectiveness and efficiency indicators, withing the context of Brazilian universities. Starting from organizational peculliarities of the university, the study intends to gather evidence on the inconsistency in the use of said indicators and, from its conclusions, goes on to suggest some lines of research the author considers as priority guidelines for performance in Brazilian universities.



DE OLHO NO AMANHÃ



Nas livrarias da FGV:
***Rio* - Praia de Botafogo, 188**
Av. Presidente Wilson, 228-A
***São Paulo* - Av. Nove de Julho, 2029**
***Brasília* - CLS 104, Bloco A, loja 37**

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ