

Acompanhamento de desempenho das Instituições de Ensino Superior: uma proposta de avaliação integrada

Tracking Performance of Higher Education Institutions:
A proposal for integrated assessment

Por Daniel Pedro Puffal

Doutorando em Administração (Unisinos)
Coord. do Curso de Administração
Professor da Faculdade IENH
daniel.p@ienh.com.br

Por Claudia Schlabitx

Especialista em Gestão pela Qualidade
Especialista em Administração Escolar (SETREM-EST)
Coord. da Escola Oswald Cruz (IENH)
claudia.s@ienh.com.br

Resumo:

Tradicionalmente, ferramentas de administração, tais como o Planejamento Estratégico e seu acompanhamento através de *Balanced Scorecard* e instrumentos de Programas de Qualidade, são utilizadas para monitoramento de desempenho das organizações. Porém, para Instituições de Ensino Superior, as Diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior têm destaque nesta tarefa. Como estes instrumentos divergem em seus objetivos e formas de abordagem, o presente trabalho discute a elaboração de um aparato único que contemple as necessidades de avaliação das Instituições de Ensino Superior brasileiras.

Palavras-chave:

Ensino Superior. Avaliação. Desempenho.

A investigação da influência das estratégias competitivas sobre a performance das organizações tem sido objeto de sistemáticas pesquisas no campo de administração. Há evidências empíricas de que subgrupos de empresas que empregam estratégias semelhantes obtêm resultados e desempenho superior do que outros grupos, com estratégias diferentes.

Todavia, os fatores que condicionam as estratégias vitoriosas, bem como sua conexão com ambiente, estrutura e processos organizacionais

Abstract:

Traditionally management tools such as Strategic Planning, Balanced Scorecard and instruments of Quality Programs are used for monitoring the performance of organizations. However, for higher education institutions the Guidelines of the National Assessment of Higher Education - SINAES is highlighted in this task. As these instruments differ in their goals and ways of approach, this paper discusses the development of a unique apparatus that fulfills the needs of assessment of higher education institutions in Brazil.

Keywords:

Higher education. Assessment. Performance.

internos, são objeto de debate entre diversas correntes de acadêmicos de teoria das organizações e de estratégia.

No ambiente relativo à educação, também se faz necessário utilizar as ferramentas da administração para implantação de estratégias competitivas na busca de crescimento da organização ou de sua sobrevivência.

As organizações dedicadas à educação estão sujeitas às mesmas leis de mercado dos demais

setores da economia. Porém, há uma legislação específica a este setor e seu desempenho não só deve satisfazer aos mantenedores, mas, principalmente àqueles a quem a organização serve, bem como aos órgãos de fiscalização.

O presente trabalho aborda elementos importantes para a condução de organizações educacionais, a partir de ferramentas como o Planejamento Estratégico e seu acompanhamento, ferramentas do Programa Gaúcho da Qualidade e as diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Tem como objetivo discutir as formas de avaliação de desempenho e propor uma forma integrada de avaliação, minimizando os esforços necessários para a compreensão do estágio de desenvolvimento e atendimento aos objetivos propostos pela organização.

O planejamento estratégico

O planejamento estratégico é um processo gerencial que dá aos executivos das organizações a possibilidade de estabelecer o rumo que deverá ser seguido, com objetivo de atingir níveis ótimos na relação da empresa com seu ambiente.¹

É uma atividade em que os níveis mais elevados da organização são os responsáveis, e diz respeito à formulação de objetivos e à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para os atingir, levando em consideração as condições externas e internas à empresa e sua evolução prevista.

Sampaio, em sua publicação destinada a ser um manual de planejamento estratégico para pequenas empresas define o planejamento como: “Processo através do qual a empresa se mobiliza para atingir o sucesso e construir seu futuro, por meio de um comportamento proativo, antecipando-se e prevendo eventuais surpresas do mercado, considerando seu ambiente atual e futuro”.²

Conforme Certo e Peter,³ talvez o maior benefício que uma organização possa obter com a administração estratégica seja a tendência de obter maiores níveis de lucro, porém, existem outras vantagens que podem ser alcançadas. A administração estratégica, por exemplo, pode levar os indivíduos da organização a se comprometerem com a realização de metas organizacionais de longo prazo.

Estes benefícios não ocorrem automaticamente, mas são alcançados caso a organização utilize de maneira eficaz e eficiente o processo de administração estratégica. Isto não ocorrendo, a organização pode ser levada a enfrentar alguns problemas como, redução da lucratividade, baixa motivação de funcionários para atingir as metas, entre outros.

Para que haja sucesso na implantação de um planejamento estratégico, faz-se necessário um acompanhamento dos resultados, através de indicadores e controles, que poderão ser adequados a cada empresa em particular.

Controle interno nas organizações

Padovese⁴ considera o controle interno um conjunto de normas, procedimentos, instrumentos e ações adotadas de forma sistemática pelas empresas, que, através de objetivos preestabelecidos, devem garantir a eficiência operacional e permitir a melhoria dos processos empresariais e seus resultados.

O controle interno torna-se importante numa organização, pois é fonte de relatórios e informações importantes para o controle eficiente das operações. Permite a reflexão e análise da complexidade de uma empresa, bem como a criação de procedimentos, critérios e ações que garantam a responsabilidade administrativa,

¹ OLIVEIRA, Djalma. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 54.

² SAMPAIO, Cláudio. *Planejamento estratégico*. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 1999.

³ CERTO, Samuel; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. São Paulo: Makron, 1993.

⁴ PADOVESE, Clóvis. *Controladoria estratégica e operacional: conceitos, estrutura, aplicação*. São Paulo: Pioneira Thompson, 2005.

evitando o mau uso dos recursos e falhas humanas, intencionais ou não.⁵

Para que os controles ajudem as empresas a atingir seus objetivos principais, é necessário um sistema de informação que, para Padovese, é um conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros agregados segundo uma sequência lógica para o processamento e a interpretação dos dados. Para o autor, o sistema de informações é classificado em dois tipos de sistemas.⁶

Klapan e Norton⁷ acreditam que as empresas da era da informação serão bem sucedidas, investindo e gerenciando seus ativos gerenciais. Conforme os autores, a inovação e a melhoria dos produtos, processos e serviços nascerão da reciclagem dos funcionários, pelo uso de tecnologias de informação e de procedimentos organizacionais estrategicamente alinhados.

À medida que as organizações investem na aquisição dessas novas capacidades, seu sucesso ou fracasso não pode ser medido através do modelo tradicional da contabilidade financeira, pois esse modelo financeiro, desenvolvido para empresas comerciais e corporações da era industriais, medem acontecimentos passados, mas não os investimentos nas capacidades que produzirão no futuro.

Kaplan e Norton identificam quatro vetores de desempenho: i) a perspectiva financeira, ii) a dimensão do cliente, iii) dos processos internos e iv) do aprendizado e crescimento.⁸

O Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade – PGQP

Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade começou a estruturar sua base em 1992. No Brasil, o Governo Federal havia lançado, no início da década de 1990, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, destinado a melhorar

os níveis de produtividade, confiabilidade e qualidade na indústria. Para o PGQP,⁹ essa iniciativa alavancou um avanço significativo no desenvolvimento e crescimento do parque produtivo nacional.

No Rio Grande do Sul, a parceria entre o setor público e a iniciativa privada permitiu a divulgação da filosofia e dos princípios da qualidade de forma democrática e deu a oportunidade de serem promovidas uma série de iniciativas voltadas ao aprimoramento dos produtos e serviços das empresas gaúchas. Segundo o PGQP¹⁰ as melhorias que o programa ajudou a promover podem ser visualizadas pela maior competitividade e qualificação nos serviços públicos e privados. Através do comprometimento do governo, empresários, trabalhadores e consumidores, os sistemas de gestão foram aprimorados ainda mais.

No processo inicial do Programa, a meta era de que no ano 2000 metade das pessoas em atividade no Estado do Rio Grande do Sul estivessem usando as ferramentas e os conceitos da qualidade total. Com o tempo, este objetivo foi sendo aperfeiçoado e expandido. Com o sucesso da implantação do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade, o Rio Grande do Sul passou a ser reconhecido em todo o Brasil como o Estado que mais avançou na disseminação dos conceitos e na aplicação permanente das técnicas e ferramentas de qualidade, melhorando os resultados das organizações gaúchas.

O Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade prevê oito critérios de avaliação, sendo eles: liderança; estratégias e planos; clientes; sociedade; informações e conhecimento; pessoas; processos e resultados.

Avaliação da Gestão Universitária

Em se tratando dos processos sistemáticos de avaliação universitária adotados pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, observa-se que, apesar da variedade de mecanismos, os processos

⁵ PADOVESE, 2005.

⁶ PADOVESE, 2005.

⁷ KAPLAN, Robert; NORTON, David. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

⁸ KAPLAN; NORTON, 1996.

⁹ Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade. Disponível em: <<http://www.mbc.org.br>>. Acesso em: 8 out. 2007.

¹⁰ PGQP, 2007.

sempre estiveram atrelados a uma visão estatal de controle e cobrança de resultados. Aproximando-se mais de um mecanismo de prestação de contas das instituições quanto ao uso adequado dos recursos do que um processo de avaliação que privilegiasse a melhoria do sistema¹¹

Os indicadores utilizados pelos mecanismos avaliativos estão muito mais voltados a uma visão reguladora das atividades das Instituições de Educação Superior, muito mais atrelados à obtenção e aplicação de recursos do que às suas reais necessidades. A questão do orçamento sempre foi entendida como central para a avaliação quando se trata de avaliar a gestão universitária. Como se “administrar” recursos financeiros fosse a única ou a mais importante função da gestão, isso porque é exatamente através dela é que se pode “cobrar” os resultados.

Para a elaboração de uma nova perspectiva de avaliação, foi criado pelo Ministério da Educação um grupo de pesquisadores sobre a temática. Criou-se, então, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. A CEA foi constituída pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque. Este grupo teve a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica de seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

Resultou uma nova proposta de avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. O documento trata de forma aprofundada dos mecanismos já utilizados e propõe novas adaptações, representando um avanço significativo no processo contínuo e sistemático de avaliações que vêm sendo implantadas pelo Ministério às Instituições de Ensino Superior brasileiras.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES

O SINAES surge para adequar o processo de avaliação de forma globalizante, articulando auto-avaliação à avaliação interna e externa, buscando assim, atender as questões pertinentes à avaliação de toda a instituição, incluindo um tópico específico sobre a avaliação da gestão universitária.

O SINAES ressalta, principalmente, a auto-avaliação, chamando a atenção da comunidade universitária para a importância central de sua participação no processo, articulando participação da comunidade e a avaliação externa de especialistas. Podendo ser entendido como um mecanismo de abertura democrática das universidades brasileiras às reivindicações sociais, visando a aplicação do princípio de gestão democrática tantas vezes solicitado. Assim, o SINAES traz à tona, quanto às questões da gestão dessas instituições, uma nova noção de avaliação, mais aberta, mais transparente e com laços estreitos com as demandas sociais.

SINAES possui uma série de instrumentos complementares: auto-avaliação, avaliação externa, ENADE, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e Instituições de Ensino Superior no país. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. A operacionalização é de responsabilidade do INEP.

As informações obtidas com o SINAES são utilizadas pelas IES para orientação de sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas; pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

Para orientar as Instituições de Ensino Superior, dez dimensões e indicadores foram definidos pelo SINAES. As dimensões são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos institucionais sobre os quais é emitido juízo de valor que, por sua vez,

¹¹ CANTINI, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 22, n. 75, p. 67-83, ago. 2001.

expressam a totalidade da instituição. Cada dimensão possui indicadores específicos para avaliá-la.

Proposta de um Modelo Global de Avaliação da Gestão Escolar

Com as informações até aqui discutidas, sugere-se que várias são as possibilidades de avaliação de desempenho de uma instituição educacional. A partir desta afirmação, sugere-se que é possível elaborar um instrumento único de avaliação da instituição, baseado no Planejamento Estratégico, nos critérios do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, e nas dimensões do

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

A proposta deste trabalho é a de unificar os sistemas de medição e a implementação gradativa de uma metodologia para análise e acompanhamento do desempenho. Este modelo procura proporcionar aos usuários a busca da compreensão do que é importante para o sucesso do negócio através de uma abordagem voltada para a melhoria contínua do desempenho institucional.

O Quadro 1 apresenta, na primeira coluna, a proposta de análise integrada, na segunda coluna, os aspectos analisados pelo PGQP, na terceira coluna, as perspectivas do BSC e, na quarta coluna, os aspectos analisados pelo SINAES.

Quadro 1: Proposta de integração de instrumentos de análise

Proposta	PGQP	BSC	SINAES
Visão e Missão		Visão	1.Missão e Desenvolvimento Institucional.
Sociedade	4 - Sociedade		3.A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere em sua contribuição à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à 4.A comunicação com a sociedade.
Sustentabilidade	8 - Resultados	Perspectiva financeira	10.Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.
Processos	7 - Processos	Processos Internos	2.As políticas para a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluindo os estímulos para a produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades.
	1 - Liderança		6.Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios.
	2 - Estratégias e planos		7.Infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação.
Mercado	3 - Clientes	Perspectiva do Cliente	8.Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional. 9.Políticas de atendimento ao estudante.
Pessoas	5 - Informações e conhecimento	Perspectiva de aprendizagem do e crescimento	5.As políticas de pessoal, de carreira do corpo docente e técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho.
	6 - Pessoas		

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

A Figura 1 apresenta o modelo conceitual da proposta da unificação das metodologias de acompanhamento de desempenho:

Figura 1: Modelo de acompanhamento proposto

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Entende-se que nesse processo devam ser considerados os seguintes aspectos:

- Selecionar as coisas certas para medir: indicadores controláveis e importantes de serem medidos para o sucesso do negócio.

Analisar os principais processos de ponta a ponta, a seqüência das atividades que criam valor aos usuários de nossos serviços organizacionais e focar nossa ação na melhoria contínua desses processos.

- Medir de maneira correta

Precisão para que não haja dúvidas ou questionamentos (unidades e escala de medição).

Ser realista ao definir os referenciais comparativos.

Simplicidade. Um sistema adequado é aquele que é conveniente a organização, que respeita as condições de acompanhamento (frequência).

- Estabelecer uma metodologia de medição

Estabelecer um processo disciplinado para o levantamento de indicadores e os responsáveis pelo acompanhamento e encaminhamento.

- Criar uma cultura organizacional para melhoria do desempenho

Promover um ambiente favorável ao engajamento das lideranças no acompanhamento da medição do desempenho. Isso inclui um sistema de reconhecimento que reforce a utilização de um sistema disciplinado e de apresentação de resultados, considerando que a tomada de decisões e a definição de estratégias esteja sempre baseada no acompanhamento desses resultados.

Considerações finais

A medição do desempenho baseada no entendimento claro das necessidades da organização é o mecanismo propulsor de resultados. A adoção de uma metodologia adequada depende principalmente dos modelos estabelecidos e de uma definição clara dos objetivos estratégicos,

considerando o porte da organização e o acompanhamento da implementação destas práticas.

Um sistema de medição mal concebido exige um esforço sistemático para unir operações aos objetivos do negócio. A existência de uma missão orientadora, de objetivos definidos e de indicadores, alinha o comportamento da Instituição e serve de base a decisões estratégicas e operacionais.

A democratização destes mecanismos, o fluxo de informações e a utilização dos indicadores para promoções e distribuição de resultados representam um conjunto de aspectos de motivação interna, e são interpretados como benefícios das práticas estratégicas alinhadas aos conceitos da ferramenta gerencial.

Outro benefício considerado é a possibilidade de acompanhamento do próprio desempenho e o

da unidade em que trabalha, permitindo ações proativas na efetivação de mudanças necessárias para atingir as metas.

A existência de mecanismos de geração, compartilhamento, disseminação e registro do conhecimento permite a uniformidade de procedimentos e sua utilização em várias finalidades.

O planejamento estratégico, associado a um sistema adequado de medição de desempenho, quando conduzido de forma adequada, promove o envolvimento de todas as camadas da organização, melhorando sua performance e se constituindo num diferencial competitivo de busca de resultados a longo prazo.

[Recebido em: outubro 2009 e
aceito em: novembro 2009]