

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO: O LABORATÓRIO DE QUALIDADE E AVALIAÇÃO DE SISTEMAS

*Fernando Menezes Campello de Souza **

Resumo Não obstante o grande número de publicações e debates, não se tem ainda uma abordagem mais quantitativa e técnica do problema da avaliação institucional. Os modelos matemáticos e os métodos quantitativos não representam tudo nem esgotam a análise, mas são instrumentos importantes de análise, avaliação e planejamento. Existe uma série de dificuldades na implantação de um sistema de avaliação institucional. A falta de tradição, o medo de punições, o ceticismo, o receio da concentração de poder através da avaliação centralizada em instâncias superiores, o receio de comprometimento da liberdade pessoal e da autonomia das universidades são obstáculos a serem superados. Na Universidade Federal de Pernambuco, a tarefa da avaliação da universidade foi atribuída ao Laboratório de Qualidade e Avaliação de Sistemas, pela sua não vinculação direta à administração central, pelo caráter interdisciplinar da avaliação e pela proximidade de professores, estudantes e funcionários com perfil de formação na área quantitativa. Os objetivos e áreas de atuação deste Laboratório são brevemente descritos no trabalho.

Palavras-chaves: Avaliação institucional; metodologia quantitativa de avaliação institucional; obstáculos à avaliação institucional; Laboratório de Qualidade e avaliação institucional.

Abstract Despite the great number of publications and debates, there still is not a more quantitative and technical approach to the problem of institutional evaluation. Mathematical models and quantitative methods do not represent the whole thing, neither exhaust the analysis, but they are important instruments of analysis, evaluation, and planning. There are several difficulties in the implementation of an evaluation system. The lack of tradition, fear of penalties, scepticism, suspicion of power concentration through evaluation centralized in higher administrative echelons, fear of reduction of personal freedom and university autonomy are obstacles to be overcome. At the Federal University of Pernambuco, the task of university evaluation was attributed to the Laboratory of Quality and Systems Evaluation, due to its nondirect link to central administration, to the interdisciplinary nature of evaluation, and to its proximity to professors, students and technical personnel with a training profile in the quantitative area. The objectives and work areas of this Laboratory are briefly described in this paper.

Descriptors: Institutional evaluation; quantitative methodology of institutional evaluation; obstacles to institutional evaluation; Laboratory of Quality and institutional evaluation.

Avaliação Institucional do Ensino Superior

A questão da avaliação das instituições de ensino superior (IES) tem sido muito discutida e é polêmica. Não obstante o grande número de publicações e debates, nos mais diversos foros, não se tem ainda uma abordagem quantitativa mais aprofundada do assunto. Muitas vezes as discussões assumem um caráter emocional e frequentemente as pessoas envolvidas nas

mesmas, nas suas avaliações, fazem referência a números absolutos e indicadores que na verdade refletem situações heterogêneas de difícil comparabilidade direta, e advogam princípios de natureza *ad hoc*. A mera citação da diversidade contextual, conjuntural, etc, à guisa de qualificação e alerta sobre os índices conhecidos, não é suficiente para se aprofundar a análise da

* Professor da Universidade Federal de Pernambuco

questão. É mister uma abordagem mais quantitativa, técnica, científica, do problema da avaliação institucional.

Os dirigentes e gerentes de uma IES estão sempre tomando decisões. Em alguns casos particulares, um modelo matemático do sistema pode fornecer a mesma conclusão à qual chegaria um indivíduo experimentado no processo, a partir de bases intuitivas. Mas em geral é muito difícil para um indivíduo acompanhar mentalmente todos os processos e suas interações e ao mesmo tempo tomar às decisões apropriadas nos momentos certos. Uma situação pode ser tão complexa (devido à intrincância das interrelações entre as decisões, ao grande volume de dados existentes, às incertezas associadas ao ambiente, etc) que a mente humana não pode nunca aspirar a uma assimilação de todos os fatores importantes sem a ajuda de uma análise detalhada que faça uso de modelos quantitativos, com o apoio de um sistema de informações para executivos, baseado em técnicas modernas de engenharia de sistemas.

Os modelos explicitam apropriadamente todas as variáveis relevantes e permite pois que as ações tomadas com base neles melhorem substancialmente o desempenho do sistema como um todo. Os benefícios do uso de modelos devem ser avaliados em termos do seu impacto a curto, médio e longo prazo na IES.

Os modelos matemáticos e as técnicas de elaboração de indicadores e de análise estatística de dados não representam tudo nem esgotam a análise, mas são indispensáveis. Os métodos quantitativos são instrumentos importantes de análise, avaliação e planejamento.

O seu uso permite que se efetue estudo de natureza qualitativa, à luz dos modelos quantitativos levantados, e que se chegue à

adoção de ações que possam conduzir as IES no caminho do progresso.

É fundamental o uso de modelos matemáticos na gerência de sistemas complexos. Isto implica na coleta contínua e sistemática de dados, a partir de idéias iniciais sobre as estruturas dos modelos. O objetivo é obter-se um retrato mais detalhado do sistema e seus processos, como também elaborar-se esquemas estratégicos, táticos e operacionais, com explicitação de variáveis de estado e controle que permitam a implantação de políticas e ações específicas que possam levar a bom termo a evolução do sistema.

A eficácia e eficiência desses modelos depende essencialmente da existência de um sistema de informação para executivos, relacional e integrado, baseado em modernas técnicas de engenharia de sistemas, a partir do qual se possa obter dados e informações, e sugestões de modelos, rápida e consistentemente, e também da consciência e da determinação dos decisores do sistema; é imperativo levar-se em consideração a estrutura de poder.

Nunca é demais enfatizar que informação é um item importante em qualquer tipo de atividade, mas no mundo das IES ela é absolutamente necessária. Informação confiável, compreensível, é a diferença entre sucesso e insucesso na condução de uma instituição. Outrossim, é bom ter em mente que uma lista ou tabela de medidas e observações não pode ser classificada como informação; são apenas dados. A informação emerge depois que os dados foram convenientemente processados, através de modelos matemáticos adequados, digeridos e expostos de uma maneira que possam fornecer conhecimento útil prontamente disponível.

As discussões a respeito de indicadores que possam dar uma idéia do desempenho das IES brasileiras são antigas. Tenta-se estabelecer uma base mais sólida de pesquisa que possa garantir o aprofundamento das discussões sobre o tema. As pessoas e os grupos envolvidos no estudo desse assunto concordam em que o estabelecimento de uma base de dados, informações e modelos, com suporte científico e computacional, é condição *sine qua non* para que as próprias IES, os governos federais e estaduais e a sociedade brasileira possam analisar e refletir em bases firmes, sobre o papel que cabe àquelas instituições no desenvolvimento do País.

Não obstante o fato de, ao longo dos anos, os diversos setores do pensamento educacional não terem desenvolvido modelos quantitativos abrangentes, urge procurar meios e estabelecer critérios que permitam responder a questões específicas e tomar ações concretas.

A universidade é um sistema multidimensional, plural, geralmente particionado e desacoplado, onde convivem indivíduos com diferentes pensamentos e posturas. Associado ao seu natural desejo de autonomia, isso faz com que a atividade no meio acadêmico alterne-se com os conflitos políticos, e é nesse contexto que ocorrem os processos decisórios. Este estado de coisas ocorre provavelmente porque a estrutura organizacional da universidade não é adequadamente percebida pelos alunos, docentes e funcionários, que a vêem então como dispersa, ambígua, instável e sem definição clara. O desconhecimento da dinâmica própria do sistema dificulta muito a questão da observabilidade e da controlabilidade, e torna mais complicado ainda o estabelecimento de um objetivo (critério) funcional para o sistema (IES).

Entretanto, a burocracia administrativa das universidades é fortemente hierarquizada, sendo sua atividade determinada por manuais de procedimentos. Mas os professores, diferentemente dos funcionários técnico-administrativos, exigem autonomia no trabalho e liberdade na supervisão, têm um objetivo funcional no que diz respeito aos cursos de ação a serem adotados quando das reinvidicações da sociedade (ampliação do acesso, adequação do ensino, pesquisa e extensão à realidade da comunidade, prestação de contas do uso dos recursos, com explicitação do custo dos produtos, etc), às próprias universidades, que, devendo manter seu papel crítico e inovador, precisam estar aptas a defender esse papel, e à comunidade em geral, para que possa se posicionar melhor com relação a essas questões.

Numa metodologia de avaliação dois aspectos são essenciais: um é a informação, de importância capital no processo avaliativo; o outro é o desempenho, que pode ser comparado aos objetivos estabelecidos pela própria instituição e também ao universo das IES.

Algumas questões, entre as inúmeras que têm que ser enfrentadas pelos dirigentes e administradores da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), são as seguintes:

Quais os cursos que devem ser oferecidos?

Quantas vagas devem ser oferecidas, para cada curso, no concurso vestibular, ano a ano?

Qual a melhor estrutura para a matriz departamento x curso?

Qual deve ser a estrutura e a dinâmica da grade curricular dos cursos?

Quais as causas da baixa produtividade interna?

Quais os motivos da evasão?

O que pode ser feito para se melhorar a produção intelectual da universidade?

Qual deve ser a política de qualificação de pessoal?

Qual deve ser a política de contratação de pessoal?

Como devem ser alocados os recursos financeiros às diversas necessidades?

Qual o modelo de alocação?

Como devem ser gerenciados os gastos com as despesas básicas (água, energia elétrica, combustíveis, etc)?

Como apropriar e controlar os custos de forma a minimizá-los, aumentando a qualidade dos produtos?

Como aprimorar o sistema de informações para executivos que sirva de apoio às decisões dentro da universidade?

Como tratar a questão da qualidade?

Que caminho deve-se seguir para se atingir um melhor desempenho da universidade em termos de qualidade, produtividade e eficiência?

Condicionantes de um Processo de Avaliação Institucional

Existe uma série de dificuldades na implantação de um sistema de avaliação institucional. Não há tradição, a avaliação pode ser entendida como uma "caça às bruxas", ceticismo quanto ao propalado efeito positivo de ações tomadas à luz da avaliação, percepção de que a avaliação global possibilite a concentração do poder no órgão responsável, receio de que seja comprometida a liberdade e a autonomia das universidades, que são essenciais à produção intelectual, são, entre outros, obstáculos que têm que ser vencidos para que todos se engajem nesse processo.

Muitos subsistemas têm que ser avaliados, como também a sua dinâmica

interativa. O ensino de graduação, o ensino de pós-graduação, a pesquisa, a extensão, o aluno, o professor, o funcionário, a administração de pessoal, as pro-reitorias, a distribuição do orçamento, o vestibular, a biblioteca, os hospitais universitários, os centros de processamento de dados, as editoras e gráficas, os museus, os núcleos de rádio e TV, são alguns desses subsistemas. A tarefa é grande mas é imperioso fazê-la.

É preciso criar uma situação em que fique claro para todos as vantagens de se otimizar a qualidade, a produtividade e a eficiência. Isso só é possível, em primeiro lugar, com informação. Uma vez definido um conjunto de variáveis e parâmetros, é preciso que todos saibam tudo sobre todos, pelo menos ao nível desses construtos. É preciso acabar com aquela imagem que se tem que a gestão é muitas vezes feita propositalmente através da desinformação.

A avaliação traz embutida algumas questões. Algumas respostas seriam:

Para quem? - Comunidade acadêmica (alunos, professores e funcionários), comunidade em geral, dirigentes universitários, dirigentes do Ministério da Educação e do Desporto, políticos, empresários, organismos internacionais.

Para que? - Melhorar a qualidade das decisões, aumentar as chances de se atingir os objetivos, enriquecer o conhecimento sobre a instituição, facilitar o processo de redirecionamento dos objetivos, prestar contas à sociedade, caracterizar melhor os aspectos positivos e negativos da instituição, identificar as diversas interrelações entre os fatores relevantes, orientar o MEC na distribuição do orçamento, evidenciar potencialidades.

Por quem? - Comunidade acadêmica (alunos, professores e funcionários)

comunidade em geral, núcleos de avaliação institucional das IES, Ministério da Educação, comissão nacional com representantes da ANDIFES, CRUB e congêneres. É saudável que haja independência nas avaliações e que nunca prevaleça a autoavaliação.

Como? - Usando um conjunto de modelos e indicadores acordado previamente, cujos dados e construtos devem ser disponíveis a todos os avaliadores com frequência adequada. A partir dos modelos quantitativos devem ser feitas análises qualitativas. A autoavaliação deve ser feita, mas nunca isoladamente.

Não se pode esperar por indicadores e modelos muito aprimorados. Os disponíveis já podem prestar um grande serviço. O importante agora é agir, começando, por exemplo, com a divulgação dos dados e indicadores disponíveis. Urge começar-se a usar uma metodologia, que poderá aperfeiçoar-se ao longo do processo. É com este espírito que trabalha o Laboratório de Qualidade e Avaliação de Sistemas da UFPE.

O Laboratório de Qualidade e Avaliação de Sistemas

O Laboratório de Qualidade e Avaliação de Sistemas (LQAS) funciona no Departamento de Eletrônica e Sistemas do Centro de Tecnologia da UFPE. Vários pressupostos levaram à adoção de uma tal configuração. Primeiro, uma maior equidistância, dentro da UFPE, com relação aos agentes de um processo contínuo de avaliação. A atividade não fica pois como sendo uma coisa da administração central, embora esta tenha dado apoio e naturalmente participe de forma

cooperativa. Segundo, a atividade de avaliação tem um caráter interdisciplinar, e a participação dos diversos segmentos da comunidade universitária fica mais natural e ágil; o LQAS receberá propostas específicas de projetos e apoiará os aprovados. Terceiro, a proximidade de estudantes, professores e funcionários que têm um perfil de formação na área quantitativa, e que têm proficiência no uso de recursos computacionais; como já se disse, essa é uma área absolutamente necessária para uma atividade de avaliação. Quarto, a abrangência das atividades do LQAS em áreas afins, envolvendo as empresas e a comunidade em geral; isso facilita a avaliação da UFPE pela comunidade externa, e permite a captação de recursos para a manutenção do LQAS, além de reforçar o caráter interdisciplinar da sua atuação.

Objetivos do LQAS

Objetivos Gerais:

1. Integrar, articular e dinamizar no Departamento de Eletrônica e Sistemas (DES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) todo o trabalho que vem sendo feito ao longo de vários anos na questão da qualidade e avaliação de sistemas, tanto na UFPE quanto nas empresas da região.
 - a) Apoiar e integrar as atividades de avaliação que há muito vêm sendo desenvolvidas pelas pro-reitorias, pelos centros e departamentos, e pelos órgãos suplementares, elaborando estudos e diagnósticos setoriais e globais.

- b) Propiciar tratamento automatizado dos dados e informações necessários para os estudos e avaliações.
 - c) Elaborar relatórios para distribuição de dados e informações gerenciais e executivas nos diversos níveis administrativos da UFPE.
2. Fornecer subsídios às empresas e instituições regionais e nacionais para que elas possam desenvolver ações operacionais, táticas e estratégicas à luz das modernas técnicas da engenharia eletrônica, da pesquisa operacional e da estatística, visando a otimização de suas atividades. O resultado será uma melhoria da qualidade, produtividade, eficiência e eficácia do sistema produtivo.
 3. Propiciar acesso à documentação e tratamento automatizado dos dados e informações necessários aos estudos e projetos de qualidade e avaliação de sistemas.
 4. Familiarizar os alunos com as técnicas de qualidade e avaliação, tornando a sua formação acadêmica mais compatível com as exigências do mercado, capacitando pois os egressos dos cursos da UFPE a participar mais efetivamente do desenvolvimento científico e tecnológico do País.
 5. Apoiar as atividades desenvolvidas pelos docentes, especialmente na área de pesquisa em técnicas de qualidade e avaliação.
 6. Permitir a educação continuada de profissionais de forma que estes tenham uma maior capacidade de identificação dos problemas relativos à qualidade e avaliação de sistemas e suas soluções.

Objetivos Específicos:

1. Apoiar e integrar as atividades de engenharia de qualidade e avaliação da UFPE e das empresas locais, elaborando estudos e diagnósticos setoriais e globais e indicando estratégias e ações.
2. Estabelecer um centro de excelência que atue como órgão consultor, interagindo com indústrias, empresas e entidades governamentais, com vistas ao desenvolvimento da região e do País.

O LQAS atua nas seguintes áreas:

Gerência de Sistemas Complexos
Setor Elétrico
Setor de Telecomunicações
Setor Empresarial
Engenharia de Manutenção
Custos
Setor de Saúde
Setor de Educação
Avaliação Institucional