

GASTO PÚBLICO COMO INDICADOR DE DESEMPENHO PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (IFES)

*Lincon Rodrigues Dias Simões
Maxweel Veras Rodrigues*

Introdução

A avaliação de desempenho, que favorece a ocorrência de melhorias nos serviços prestados e propicia o atendimento às exigências de transparência das ações dos gestores do patrimônio público, mostra-se um importante instrumento para o exercício do controle social sobre a gestão pública, assim como uma ferramenta estratégica para a própria administração. No que diz respeito às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), são escassas as pesquisas que tenham o gasto público como componente da avaliação de desempenho dessas organizações. Considerando que o volume dos gastos realizados pelo conjunto das IFES, em 2009, segundo dados do Portal da Transparência, Brasil (2010), ultrapassou a cifra de dezoito bilhões de reais e as frequentes críticas à eficiência das universidades federais, evidencia-se a relevância de estudos que investiguem a relação entre os gastos por elas realizados e os seus resultados.

Em 2002, O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Decisão/TCU 408/2002 – Plenária, determinou às IFES que incluíssem em seus relatórios de gestão anuais um conjunto de indicadores de gestão sugerindo a inclusão nove indicadores, dentre os quais figura “custo corrente/aluno” como o único que privilegia aspectos financeiros, desde então incluído nos relatórios de gestão anuais das IFES. Informações sobre custos são citadas como

importantes instrumentos para avaliação de desempenho em órgãos públicos. Para Alonso (1999), uma adequada avaliação do desempenho dos serviços públicos tem que considerar seus custos. A “utilização como mecanismo de aferição da eficiência.” (REMÍGIO, 2002, p.72) é mencionada como justificativa para a apuração de custos no setor público. Este também é o entendimento expresso em outro estudo, onde se afirma que métodos de apuração dos custos do ensino podem ser usados “na avaliação (SILVA; MORGAN; COSTA, 2004, p.1). Outra pesquisadora, por sua vez, assevera que a divulgação de dados sobre custos faz com que “a sociedade [...] possa ter uma percepção mais clara da eficiência e da eficácia dessas Universidades.” (REINERT, 2005, p.87).

Observa-se, portanto, a existência de uma intensa associação entre custos e eficiência, definida como a capacidade de se obter o máximo de produto, usando um determinado conjunto de insumos, tal como se pode depreender do trecho abaixo:

Eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis [...]. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho) a fim de que os recursos (pessoal, máquinas, matéria-prima etc) sejam ampliados de forma mais racional possível. (CHIAVENATO, 2000, p.82).

Trata-se de um conceito intimamente ligado ao de produtividade, entendida pela Teoria da Produção como a razão de produtos (saídas) em função de insumos (entradas). Como não se pode predeterminar o máximo que se pode produzir, em razão, por exemplo, das inovações tecnológicas, para se classificar um produto como eficiente, deve-se estabelecer uma relação com outro padrão, ensinando assim o emprego de critérios de comparação.

Para que tais comparações sejam válidas, devem-se considerar as variações qualitativas dos produtos, uma vez que um menor consumo de insumos que resulte em produtos de qualidade inferior não pode ser indicativo de maior eficiência. A existência de uma relação entre a qualidade dos produtos e o montante de recursos neles aplicados pode justificar, por exemplo, uma “correlação positiva entre elevação do custo do ensino e qualidade do ensino praticado.” (MIRANDA; VIEIRA, 2001, p.7), ou seja, se a qualidade do ensino for suscetível a variações relacionadas ao volume de recursos investidos, um maior custo por aluno não necessariamente significará um mau desempenho, até que se demonstre não terem ocorrido ganhos de qualidade.

A problemática do uso de informações sobre gastos para fins de medição do desempenho das IFES adquire maior complexidade em razão da existência de vários outros fatores que influenciam os resultados educacionais, entre os quais os estudados em Barros *et al* (2001) e em Barbosa e Fernandes (2001), tais como escolaridade dos pais, fatores associados ao desempenho dos docentes e ou renda familiar.

Assim, busca-se analisar a pertinência do uso de dados sobre os gastos das IFES para fins de avaliação de seu desempenho, relacionando-o à utilização dos insumos disponíveis. Para tanto, é preciso determinar (a) que variáveis devem representar os insumos utilizados e os produtos apresentados pelas IFES (b) se a relação entre os valores despendidos e os insumos consumidos, por aluno, implica situações em que um determinado montante de gasto se traduza, necessariamente, em um equivalente nível de consumo de insumos.

Considera-se que instituições que apresentem melhores resultados, consumindo menos insumos, têm um bom

desempenho. Partindo dessa visão, as que conseguissem contabilizar menores gastos por aluno e melhores ou iguais resultados teriam seu desempenho avaliado positivamente, porquanto estariam realizando o gasto público com maior qualidade. Se, em outro caso, não houver elevado grau de correspondência entre gastos e insumos, pode-se estar diante de uma situação em que, consumindo menos insumos do que outra e apresentando os mesmos resultados, um instituição se caracterize como de melhor desempenho. Portanto, o fato de apresentar maiores gastos com pessoal por aluno não atesta que uma instituição seja tecnicamente menos eficiente, razão por que o emprego desse parâmetro compromete a avaliação do desempenho institucional, no que tange uso dos recursos disponíveis.

Desenvolvimento

Qualidade e Desempenho na Educação Superior

De início, a consulta à literatura atinente ao tema retrocitado dá subsídios para que se afirme haver uma “ampla diversidade e uma certa confusão na utilização conceitual do termo “qualidade” no âmbito da educação superior.” (BERTOLIN, 2007, p.135). Segundo esse autor, diversas definições de *qualidade* começaram a surgir por volta de 1980, datando da década de 1990 as principais propostas de categorizações dos diversos modos de se pensar a *qualidade* no ensino superior. Comum a essas classificações é a identificação com grupos de interesse, dentre os quais se destacam governos, docentes, alunos e seus familiares, técnicos administrativos e empregadores.

A esse respeito, o trecho a seguir traz uma reflexão:

[...] a ausência de um conceito definitivo não justifica a falta de atenção com o acompanhamento e o desenvolvimento da qualidade. A avaliação da qualidade da educação superior é fundamental para, entre outros usos, orientar as políticas públicas educacionais, para geração de autoconhecimento das instituições, para a prestação de contas das IES junto aos governos e sociedades, para informar a sociedade acerca da qualidade da educação ou para subsidiar a regulação do Estado. (BERTOLIN, 2007, p.156).

Barros *et al* (2001) investigaram o impacto de quatro determinantes do desempenho educacional: a qualidade e disponibilidade dos serviços educacionais; o custo de oportunidade do tempo; a disponibilidade de recursos familiares e a disponibilidade de recursos da comunidade. Os resultados revelaram que, dos quatro conjuntos de variáveis analisadas, a escolaridade dos pais, em particular, a da mãe, é a mais importante para determinar o desempenho educacional dos jovens em foco. Outra conclusão a ser destacada se refere ao impacto da qualidade dos demais insumos do processo educacional, que se mostrou tão ou mais importante do que a escolaridade dos professores.

Barbosa e Fernandes (2001) obtiveram resultados semelhantes ao investigarem os efeitos de três grupos de variáveis sobre a proficiência em Matemática dos alunos da 4ª série: características individuais dos alunos e seu agregado familiar; características associadas aos professores e infraestruturas e equipamentos escolares. Encontraram-se evidências de que:

Feito o controle por nível sócio-econômico do aluno, [...] as variáveis de infraestruturas e equipamentos escolares têm forte impacto na proficiência dos alunos e explicam 54% da variabilidade da proficiência entre escolas. Feito o controle por infraestruturas e

equipamentos escolares, as características associadas ao professor e à sua interação com a turma aparecem com grande poder explicativo do desempenho escolar. (p.19)

Dourado et al (2007), ao citarem estudos realizados pela OCDE e UNESCO, acentuam que a relação *insumos-processos-resultados*, que envolve a relação entre recursos empregados, sejam materiais ou humanos, e os processos de ensino-aprendizagem, é utilizada por essas instituições como paradigma para aproximação da qualidade da educação. Desse modo, a qualidade das IFES não pode se vincular apenas aos resultados apresentados, sobretudo em decorrência da sua condição de bens públicos, que impõe o estabelecimento da devida correspondência com os recursos empregados. Isso significa, por exemplo, que a uma instituição que apresente resultados pouco acima da média, tendo um nível de consumo de recursos muito acima da média, não pode ser atribuída uma avaliação qualitativa positiva.

Avaliação de Desempenho em IFES: Iniciativas Institucionalizadas

A avaliação do ensino superior brasileiro é conduzida, principalmente, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que se atém à pós-graduação *stricto sensu*.

A avaliação dos programas de pós-graduação desenvolvida pela CAPES é um exemplo de iniciativa solidamente institucionalizada. Compondo-se do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho dos programas e cursos, os resultados desse processo fundamentam deliberações concernentes à renovação

de reconhecimento dos cursos, para viger no triênio subsequente. Aos programas são atribuídas notas de 1 a 7. Os conceitos 1 e 2 descredenciam o curso junto ao programa, enquanto os conceitos 6 e 7 apontam desempenho de referência e de inserção internacional. Tratando-se de programas que possuam apenas o mestrado, o valor do conceito máximo é 5.

Outro exemplo de avaliação de desempenho de IFES é a promovida pelo TCU. A propósito, em 2002, o TCU, por meio da Decisão/TCU 408/2002 – Plenária, determinou às IFES que passassem a incluir nos seus relatórios de gestão anuais o seguinte conjunto de indicadores de gestão: custo corrente/aluno, aluno/professor, aluno/funcionário, funcionário/professor, grau de participação estudantil, grau de envolvimento com a pós-graduação, conceito CAPES/MEC atribuído a programas de pós-graduação, índice de qualificação do corpo docente e taxa de sucesso na graduação. Apesar dos esforços para minimizar as limitações impostas pelas peculiaridades das IFES, “não foi possível a produção de valores médios dos indicadores que pudessem servir de parâmetros nacionais de desempenho.” (MACHADO, 2004, p.53). Ademais, levantaram-se questionamentos a respeito da validade de comparações entre as IFES, com base nos indicadores propostos:

[...] a dificuldade de comparar as IFES é notória em razão da heterogeneidade e realidades distintas entre elas. Exemplo: uma grande universidade, com graduação, pesquisa e extensão, atuando em várias áreas do conhecimento, não pode ser comparada a uma instituição que oferece, apenas, cursos de graduação, estando voltada quase exclusivamente para a atividade de ensino (UFPE); [...] os indicadores não são capazes de captar a complexidade e heterogeneidade das instituições. Além disso, a educação superior não pode ser concebida com um sistema parametrizado que

apresente a grandeza típica de um fenômeno (UFRGS). (TCU, 1999, *apud* MACHADO, 2004, p.53-54).

No que se refere às avaliações promovidas pelo INEP, com o intuito de minimizar as distorções causadas pelas diversas variáveis extraescolares que influenciam o desempenho dos estudantes, o atual processo de avaliação passou a considerar no cálculo da avaliação de desempenho dos alunos o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), o conceito *indicador de diferença entre o desempenho observado e o esperado* (IDD). Esses parâmetros servem para assinalar as diferenças preexistentes, consubstanciadas no perfil dos recém-admitidos nas IFES, tal como reitera o comentário a seguir:

Visando eliminar a influência do nível de entrada sobre os resultados dos concluintes, é calculada a nota esperada do curso, por meio de análise de regressão linear, levando-se em conta três variáveis: 1) desempenho médio dos ingressantes; 2) proporção de estudantes cujos pais têm ensino superior; 3) razão entre o número de concluintes e ingressantes. Além da influência dessas três variáveis, o modelo linear adiciona uma constante que representa o incremento médio dos concluintes em relação aos ingressantes no curso. Assim, um curso no qual os ingressantes apresentaram baixo desempenho nas provas e cujos pais não tenham escolaridade superior pode obter o conceito IDD máximo (5) mesmo que seus concluintes tenham um desempenho inferior aos de uma instituição onde o nível de entrada dos ingressantes é alto e os pais têm alto nível de escolaridade. (BITTENCOURT *et al*, 2008, p.254).

Os autores citados, em estudo focado na análise da relação entre os conceitos ENADE e IDD, utilizando técnicas estatísticas, demonstram que “as notas médias dos ingressantes praticamente não variam entre os cinco

níveis do IDD, sugerindo que este indicador está cumprindo satisfatoriamente o seu papel” (BITTENCOURT *et al.*, 2008, p. 260). Respeitante ao conceito ENADE, que não faz distinção entre os perfis dos ingressantes,

As mesmas médias, [...] revelam que, à medida que aumenta o conceito, aumenta também a média dos recém-admitidos, como era esperado. (BITTENCOURT *et al.*, 2008, p.260).

O índice geral de cursos (IGC)

Indicador que busca expressar a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado de uma instituição, o IGC foi instituído pela Portaria Normativa Nº 12, de 5 de setembro de 2008. De acordo com INEP (2008), para formar o IGC, consideram-se a média ponderada dos *conceitos preliminares de curso* (CPC), onde a ponderação é feita pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação, e a média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, cuja ponderação baseia-se no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*. Para as instituições que não possuem cursos de pós-graduação, o IGC é apenas a média ponderada dos CPCs. O cálculo do IGC considera sempre um triênio, tendo em vista que, a cada ano, o ENADE põe em foco uma das três áreas em que se dividiu o conhecimento. Assim, o IGC 2007 tomou por base os CPCs dos cursos que fizeram o ENADE em 2005, 2006 e 2007 e o IGC 2008, os CPCs relativos aos anos de 2006, 2007 e 2008.

Análises dos resultados do IGC divulgados em 2008, realizadas por Bittencourt, Casartelli e Rodrigues (2009), evidenciaram que, em se tratando de instituições de grande

porte, torna-se mais difícil obter o conceito máximo, haja vista que os cinco maiores IGCs foram alcançados por instituições onde existe apenas um curso de graduação. Além disso, das 21 instituições com o conceito máximo, 13 são faculdades que mantêm em funcionamento um ou dois cursos de graduação, tendo também os menores IGCs auferidos por pequenas faculdades. Esses resultados suscitam outro questionamento, desta feita atinente às instituições de médio e grande porte, dada a excessiva dependência de dois ou três cursos de graduação, cujo número elevado de alunos causa impacto sobre o IGC. Simulações realizadas pelos autores atrás mencionados, tomando como referência o curso de Direito da universidade fictícia Épsilon, que possui um número grande de alunos, demonstraram que:

Se o curso de Direito aumentasse o conceito CPC=3 para 5, a Épsilon incrementaria o seu IGC em 70,3 pontos ($2 \times 35,15$), atingindo com folga o conceito máximo, desde que não houvesse alterações nos demais cursos. O impacto da pós-graduação é pequeno no IGC dessa IES. Uma simulação realizada na planilha mostrou que se todos os cursos tivessem conceito máximo, o impacto seria de 6,4 pontos. (BITTENCOURT; CASARTELLI; RODRIGUES, 2009, p.678).

Para minimizar os efeitos causados por essa dependência, que poderia ensejar desmotivação relativamente ao ENADE nos cursos com peso muito baixo, os autores sugerem a fixação de um peso máximo por curso no cálculo do IGC.

Metodologia

Para avaliar o desempenho das IFES, os pesquisadores têm empregado métodos que associam os insumos

aos produtos, em que se mostra recorrente a presença de algumas variáveis, dentre elas o número de alunos, o de diplomados, ou os resultados de avaliações institucionalizadas, como o conceito ENADE e o conceito CAPES. Assim, para representar os produtos ou os resultados alcançados pelas IFES, foram escolhidos dados como o número de matrículas e o conceito IGC, este último usado para expressar a qualidade dessas instituições. Reitere-se o fato de que o IGC abriga em sua fórmula os resultados do CPC que, por sua vez, congrega resultados do ENADE e do IDD. Ressalte-se que o IGC tem a particularidade de minimizar as diferenças preexistentes no perfil dos recém-admitidos e de sistematizar informações referentes à infraestrutura, aos recursos didático-pedagógicos, ao corpo docente e aos resultados das avaliações promovidas pela CAPES. Assim, por se mostrar capaz de sintetizar vários critérios de avaliação para cada curso e, principalmente, por já ponderá-los pelo número de alunos dos respectivos cursos, o IGC revela-se como o indicador mais adequado para os fins a que se propõe este trabalho.

Nesta pesquisa, optou-se por não incluir o número de diplomados entre os resultados. Isso porque, embora reconhecendo que a formação de profissionais está entre as missões das universidades, a qualidade dessa formação foi priorizada e definida como o foco deste trabalho. Conforme a revisão bibliográfica revelou, o aluno é tratado ora como insumo, ora como produto, ora como cliente. Assim, a concepção do aluno como cliente foi a escolhida, tendo em vista que o IGC reflete a qualidade do serviço que lhe é ofertado pela instituição, embora se saiba que, nos cálculos desse indicador, o aluno entra com uma parcela de contribuição. A variável *número de matrículas* que, por sua vez, situa o aluno sob o prisma de produto, reflete a quantidade de *clientes* beneficiados,

dimensiona a capacidade de atendimento institucional e ainda pondera as demais variáveis de insumos.

Não foi factível a compilação de dados sobre a extensão. Esta área, além de não contar com a mesma atenção conferida à pesquisa e ao ensino por parte de órgãos externos, não tem seus resultados divulgados de maneira homogênea nos relatórios de gestão das IFES. Os dados a respeito de ações nessa área são divulgados sob várias formas de classificação definidas pelas instituições: ora são apresentados pelo número de pessoas que participaram das ações de extensão, ora pelo próprio quantitativo de ações, ora pelo total de horas dedicadas a essa área, entre outros parâmetros. Sem o auxílio de análises mais acuradas em torno dos resultados e da dinâmica dos gastos com extensão, o estabelecimento de classificações e valorações incorreria num alto grau de arbitrariedade.

Quanto aos insumos, foram selecionadas as variáveis *número de docentes*, que é a mais comumente utilizada nos estudos sobre avaliação de desempenho de IFES, *número de funcionários* e *gastos*, indicador que foi dividido em 13 categorias. Dados sobre a execução orçamentária das IFES revelam que a maior parte das despesas realizadas por estas instituições corresponde ao pagamento de pessoal, analogamente ao que ocorre em organizações prestadoras de serviços. Entre os anos de 1984 e 1997, o percentual das despesas com pessoal variou de 88 a 96% do total do orçamento destinado às IFES, conforme exposto por Amaral *apud* Pessoa (2000). Portanto, as variáveis escolhidas para representar os insumos foram selecionadas pelo fato de serem as que geram maior impacto sobre os gastos.

As informações sobre os gastos, atinentes ao período de 2004 a 2009, foram colhidas no Portal da Transparência do Governo Federal que, por seu turno, as extraiu

diretamente do Sistema Federal de Administração Financeira (SIAFI) e as disponibilizou, depois de as ter detalhado e individualizado por instituição, procedimento adotado desde 2004. As informações sobre os insumos foram extraídas dos dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo INEP, e correspondem ao número de funções docentes e administrativas. Os dados sobre os produtos, ou resultados alcançados, foram coletados mediante consultas aos resultados do IGC, divulgado pelo INEP. Utilizaram-se, ainda, dados do Censo da Educação Superior, referentes ao número de matrículas nos cursos de graduação presenciais, além de dados do aplicativo GeoCAPES, concernentes ao número de matriculados nos cursos de pós-graduação.

A pesquisa englobou todo o conjunto das IFES, considerando aquelas cujos membros constem como unidade gestora (UG) no SIAFI, de acordo com o exposto no sítio do Portal da Transparência na *internet*, e ainda que tragam, em sua denominação, o termo universidade. Excetua-se dessa regra a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, por sua particular condição de integrante da rede federal de educação profissional e tecnológica. Assim, o universo pesquisado foi cronologicamente distribuído como se demonstra a seguir: 45 instituições, em 2004 e 2005; 46, em 2006; 47, em 2007; 48, em 2008 e 54, em 2009. Em razão, porém, de alguns relatórios do INEP não incluírem dados de universidades recém-criadas, o número de instituições pesquisadas, com base nos períodos 2004-2005 e 2006-2009, caiu respectivamente para 44 e 45.

O modelo adotado para o alcance dos objetivos pode ser dividido, basicamente, em três fases. A fase 1 compreende as análises descritivas das variáveis e divide-se em três etapas: uma referente a gastos, outra, a insumos e mais uma, a produtos gerados pelas IFES. Nessa fase,

trabalhou-se com o intuito de conhecer o comportamento das variáveis e de extrair delas informações que, somadas a outras retiradas das análises posteriores, fundamentem as conclusões sobre a pertinência do uso de dados sobre os gastos das IFES submetidas à avaliação de desempenho, com foco na forma como utilizam os recursos de que dispõem. A fase 2 faz uso de análises de correlação entre as variáveis e indicadores dos quais depreendeu o quanto estão relacionados os itens *gastos, insumos e produtos*. Essa fase também foi subdividida em três etapas: a primeira confronta gastos e insumos; a segunda, insumos e produtos e a última correlaciona gastos e produtos. A fase 3 trata da análise dos indicadores matrícula/servidor e despesa com pessoal/matriculado de todas as IFES, individualmente, em cada triênio, com o fim de evidenciar se há situações em que um maior dispêndio de recursos, por matrículas, equivale a uma maior quantidade de insumos consumidos por matrícula. O indicador matrícula/servidor resulta da divisão do número de matrículas pelo total de servidores, considerando-se o triênio. Quanto maior este indicador, mais alunos são atendidos pela universidade, na relação deles com cada servidor. O indicador despesa com pessoal/matriculado evidencia o montante gasto com pessoal, na relação com cada aluno matriculado.

Interpretação dos Resultados

As análises de correlação evidenciaram fortíssimo relacionamento entre as variáveis despesas com pessoal e número de servidores, com coeficientes de $r = 0,95$ e $r = 0,87$, para os triênios 2005-2007 e 2006-2008, respectivamente. Mesmo que o quantitativo de servidores seja um dado capaz de explicar até 90% da variação das despesas com pessoal no período 2005-2007, os 10% restantes,

explicados pelo posicionamento dos servidores nas carreiras, revelaram situações em que um maior número de servidores por aluno não implicou maiores gastos com pessoal, considerando-se a mesma relação.

O descompasso do quantitativo de pessoal em relação ao valor despendido com ele pôde ser visualizado já nas análises descritivas: de 2004 a 2005, enquanto as despesas com pessoal foram reduzidas, com variação negativa de 2,34%, o número de servidores apresentou crescimento da ordem de 1,09%; de 2005 a 2006, houve a maior variação nos gastos com pessoal do período estudado, 36,97%, embora a variação no número de servidores tenha alcançado apenas 2,38%; entre 2006 e 2007, o percentual de variação das despesas com pessoal foi de 3,23%, enquanto o quantitativo de servidores sofreu variação de 5,70%; de 2007 a 2008, quando se registrou uma queda no número de servidores, o valor despendido atinente a gastos com pessoal apresentou crescimento de 19,12%.

Individualmente considerado, esse descompasso ficou explícito na análise dos indicadores despesa com pessoal/matrícula e matrícula/servidor. Observou-se, em vários casos, que um maior número de servidores por matrícula não se reflete em maiores valores de despesas com pessoal/matrícula. A Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, por exemplo, teve, em 2005-2007, uma relação de 5,98 matrículas para cada servidor, enquanto na Universidade Federal da Bahia – UFBA essa relação era da ordem de 3,96. Mesmo utilizando um maior número de servidores para atender seus alunos, a UFBA revelou possuir uma despesa com pessoal por matrícula, equivalente a R\$ 11.283,16, menor que os R\$ 11.640,66 verificados na UFRN. Cabe ressaltar que ambas as universidades obtiveram o mesmo desempenho no IGC, com conceito 4.

A dinâmica dos gastos com pessoal revelou grande variabilidade entre as IFES. Foi revelado ser comum o fato de haver universidades que, de um exercício para outro, reduziram seus gastos e outras que se comportaram exatamente de forma contrária. Além do fluxo de admissões e desligamentos, atualmente, o aumento da qualificação do quadro de pessoal engloba também aos servidores técnico-administrativos. Esses fenômenos contribuem para que as variações no valor da folha de pessoal de cada IFES assumam proporções específicas, de acordo com cada realidade institucional, em dado momento. Assim, a partir de uma rápida digressão, é possível demonstrar quão questionável pode se tornar uma associação açodada e sem ponderações entre custo e eficiência das IFES.

Como o atual plano de cargos dos técnicos administrativos atribui àqueles das classes D ou E (ou seja, os de cargos de nível médio e superior) que possuem o título de mestre uma gratificação de 52% sobre seu vencimento básico, seria possível encontrar-se a seguinte situação: certa universidade possui três servidores lotados em um departamento qualquer, ao passo que outra, do mesmo porte e qualidade, tem apenas dois servidores atuando em departamento equivalente. Considerando ser o o mesmo o valor do vencimento básico de todos eles, se os dois servidores da segunda universidade recebem a gratificação referente ao título de mestre, o dispêndio com pessoal da segunda universidade é superior ao da primeira, conquanto o número de servidores seja maior. Há também a ser considerado que, embora os dois servidores com título mestre estejam tendo um melhor desempenho, o fato de estarem cumprindo a mesma carga de trabalho que seus três colegas objetos do exemplo, indicaria uma elevação de custos. Assim, se analisado sob uma óptica estritamente baseada nos custos com

seus três servidores, o departamento considerado mais eficiente seria o da primeira universidade.

Nas IFES, a gestão dos gastos com pessoal extrapola a alçada dos administradores locais. Às instituições cabe apenas a atualização de dados funcionais, o que sempre significa aumento no valor de sua folha de pessoal. Salvo raras exceções, esses gastos não podem ser reduzidos, porquanto, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, onde mecanismos como férias coletivas podem representar considerável redução de custos em momentos críticos, aos gestores públicos, a adoção de qualquer medida nesse sentido é peremptoriamente vedada por lei. A reflexão até aqui realizada já demonstra ser objeto de controvérsias uma avaliação de desempenho das universidades federais pautada tão só pelo custo por aluno, sobretudo pelo fato de que o objetivo das IFES não é o lucro. Mesmo existindo sistemas de custeio capazes de subsidiar a solução dificuldades até hoje tidas como intransponíveis, a representatividade das despesas com pessoal, consideradas suas características intrínsecas, provoca desequilíbrios incontornáveis em uma gestão orientada para a redução de custos.

Algumas implicações decorrentes desta afirmação podem ser demonstradas com o auxílio de uma pesquisa realizada numa creche municipal por Camacho e Ribeiro (2006), com o propósito de evidenciar a utilização do método ABC em entidades públicas. A creche, que possui 150 alunos, apresenta uma média mensal de recursos consumidos no valor de R\$ 29.480,43, sendo R\$ 23.161,57 referentes a salários e encargos dos 26 funcionários, o que representa 78,57% do total, valor próximo ao da realidade das IFES. Os outros R\$ 6.318,76 restantes respondem por gastos com energia, água, material de expediente, material de limpeza, gêneros alimentícios e

gás de cozinha. Após a aplicação do método, que necessitou de minucioso estudo do tempo gasto pelos funcionários em cada atividade, chegou-se ao custo médio mensal por aluno de R\$ 191,01, variando de R\$ 147,45, para os alunos do Pré III, até R\$ 299,48, para os bebês do berçário. As atividades que mais consumiram recursos foram as de natureza pedagógica e recreativa, despesa quase totalmente relativa ao custo da mão de obra.

Supondo-se que a creche consiga diminuir o grau de desperdício, de modo que seus gastos sejam reduzidos em 17%, uma economia de R\$ 1.074,18 seria alcançada, oportunizando assim uma melhoria na qualidade dos serviços da creche, caso o valor fosse reaplicado na própria instituição, ao invés de retornar ao erário. Para se obter uma redução como essa, entretanto, não seria preciso conhecer o custo por aluno, como destaca Alonso (1999):

Sem dúvida é possível promover ações que melhorem o desempenho das organizações do governo sem indicadores de custos, valendo-se, para tanto, do feeling dos gerentes e das equipes. Entretanto, a utilização sistemática de indicadores tem a vantagem de propiciar uma avaliação mais criteriosa e consistente, além de institucionalizar nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro. (p.44).

Continuando as reflexões, a economia realizada refletiria no custo por aluno, reduzindo-o de R\$ 196,53 para R\$ 189,37. Ainda no campo das cogitações, supondo-se que o Governo Municipal dê um aumento de 6% para os funcionários que atuam diretamente na atividade-fim, ou seja, excluindo os auxiliares de serviços gerais, esse aumento, da ordem de R\$ 1.084,07, elevaria o custo por beneficiário dos serviços da creche R\$ 189,37 para R\$ 196,60. Portanto, uma avaliação baseada no custo por aluno desconsideraria o real aumento de eficiência

ocorrido. Como se pôde constatar, a mencionada elevação dos custos decorreria de fatores alheios ao desempenho do gestor e de sua equipe.

Nos anos de 2005 e 2006, essa situação pôde ser observada tanto no conjunto das IFES, onde os gastos com OCC passaram de R\$ 2.081.423.090,22 para R\$ 2.110.129.076,69, enquanto o gasto total passou de R\$ 7.398.209.828,12 para R\$ 9.392.622.340,48., considerados casos isolados como os que ocorreram nas universidades de Rio de Janeiro (UFRJ) e de Minas Gerais (UFMG). Esta última, por exemplo, tinha, em 2005, uma despesa com OCC da ordem de R\$ 149.289.946,57 e uma despesa total de R\$ 431.358.160,42, valores que, em 2006, passaram para R\$ 121.471.645,34 e R\$ 503.074.769,39, respectivamente. Ressalte-se que, no conjunto das IFES e, em particular, na UFMG, houve aumento no número de matrículas no período em questão, de 587.204 para 596.753 e de 21.455 para 21.995, respectivamente. Este aumento é proporcionalmente maior do que o que se verificou nos gastos com OCC, o representa redução no gasto por aluno, ou seja, embora a universidade mineira tenha reduzido suas despesas com OCC em 18,63% e elevado o número de alunos, houve aumento de 16,63% em seu gasto total. Como o número de servidores da UFMG ficou praticamente estável no período, com a pequena alteração de 4.838 para 4.885, ficou evidenciado que a elevação do gasto por aluno decorre do aumento da despesa com pessoal, por servidor.

Os coeficientes de correlação do número de matrículas por servidor com o IGC e da despesa com pessoal por matrícula com o IGC apresentaram valores iguais para ambos os triênios, $r = -0,53$ e $r = 0,53$, respectivamente, o que afasta a possibilidade de se definir qual destes indicadores mais contribui para os resultados. Quanto às despesas

com OCC, a ausência de forte correlação, $r = 0,46$ em 2005-2007 e $r = 0,44$ em 2006-2008, com os resultados do IGC, corroboraram o que foi verificado em outras pesquisas, em que o custo por aluno revelou não ter relação com os resultados das IFES. Supõe-se, então, que outras variáveis, como as características associadas aos docentes, inexprimíveis em termos financeiros, estejam afetando os resultados de modo mais incisivo ou ainda que as IFES não estão utilizando seus recursos eficazmente.

Destaquem-se as fortes correlações verificadas entre o IGC e os gastos com auxílios financeiros a estudantes, com coeficientes de correlação de $r = 0,61$, em 2005-2007 e de $r = 0,73$, em 2006-2008. Considerando, todavia, que não se pode estabelecer o grau de influência deste indicador sobre os resultados apenas com base na correlação, para se inferir uma relação causal, é necessário aprofundar as pesquisas.

Conclusão

Uma sistemática de avaliação de desempenho, pautada pelos dispêndios financeiros das IFES, não possibilita aferir o grau de aproveitamento dos recursos de que elas dispõem e não se sustenta como instrumento capaz de promover melhorias nos indicadores de desempenho.

Constatou-se haver universidades que consumiram maior quantitativo de pessoal para a produção de iguais ou até menores resultados, se comparados aos de suas congêneres, com um menor montante de gastos com pessoal. Igualmente, houve instituições que revelaram possuir um melhor desempenho, medido pelo alcance de maiores ou iguais resultados, utilizando, proporcionalmente, menos docentes e funcionários para atender seus alunos, ainda assim demonstrando um gasto maior

por aluno. Então, partindo-se do princípio de que as instituições que consomem menos insumos para produzir os mesmos resultados têm um bom desempenho, sobre uma universidade que revelou atender 7,11 alunos por servidor não deve incidir um indicativo de mau desempenho, principalmente se comparada a outra que atende 6,11 alunos por servidor, com um maior valor de despesa com pessoal por aluno.

Considerando que um dos objetivos para o uso de uma sistemática avaliativa é promover a melhoria das instituições avaliadas a partir dos indicadores encontrados, constatou-se que a utilização de dados sobre os gastos das IFES como parâmetro para avaliação do desempenho institucional não se mostra capaz de atender tal objetivo. Isso decorre, principalmente, da representatividade das despesas com pessoal no total dos gastos das IFES, cuja média atinge 73,54% do total dos gastos no período 2004-2009, conquanto individualmente possa superar os 80%. Há que se considerar também as características intrínsecas às IFES, que provocam desequilíbrios incontornáveis em uma gestão orientada para a redução de custos. As despesas com pessoal impactam significativamente o gasto por aluno, repercutindo nele de maneira mais incisiva do que eventuais reduções das despesas com OCC. Evidenciaram-se casos em que houve expressiva diminuição nos gastos com OCC, conjugada com aumento no número de matrículas, o que provoca redução no custo por aluno, embora se tenha verificado, ao mesmo tempo, uma elevação no valor da despesa total e, conseqüentemente, no custo por aluno, em decorrência do aumento na despesa com pessoal, por servidor. Como a gestão dos gastos com pessoal não está sob a alçada dos administradores locais, conclui-se que uma sistemática de avaliação pautada nos gastos realizados pelas IFES não deve incluir as despesas

com pessoal. O desempenho dos recursos humanos, portanto, deve ser avaliado por medidas não financeiras, como as baseadas no número de servidores.

Percebe-se, com efeito, a presença de restrições indevidas, quando se aplicam nas IFES os mesmos conceitos e sistemáticas relacionadas a custos praticados em organizações privadas. Na contabilidade de custos, o custo da mão de obra é componente indissociável do custo total. Este, pelo fato de representar um sacrifício de recursos financeiros, está intensivamente associado à eficiência, uma vez que, nesse caso, o objetivo máximo é o lucro, e a redução dos gastos, uma meta constantemente perseguida pelas empresas, que são mais competitivas à medida que transferem ao preço final do produto o valor proporcional aos gastos que conseguiu reduzir.

Interpuseram-se ao alcance dos objetivos desta pesquisa obstáculos como a forma de contabilização dos gastos públicos e o fato de os gastos de algumas IFES não estarem individualizados, por exemplo, os referentes a hospitais universitários. Essas dificuldades prejudicaram a realização de uma análise mais precisa da aplicação dos recursos financeiros levada a efeito nas universidades federais. Já a impossibilidade de incluir dados da área da extensão entre os resultados revelou-se uma séria limitação, no sentido de que algumas IFES podem ter direcionado parte considerável de seus recursos para esta área. Ainda assim, a ocorrência dessas limitações não inviabiliza a contundência dos resultados da pesquisa, principalmente no que diz respeito às implicações decorrentes do descompasso verificado entre o quantitativo de pessoal usado pelas IFES e o valor despendido com ele.

Enfim, ficaram evidenciadas graves restrições quanto ao uso de dados referentes a gastos como justo critério para a avaliação de desempenho das IFES. Indiscutivelmente,

conforme exposto na revisão bibliográfica, sistemas de custos são instrumentos capazes de promover aumentos de eficiência, por identificarem ociosidades e desperdícios com precisão. Sobre eles, todavia, pairam sérias limitações quanto a sua capacidade de mensurar a eficiência das IFES, ou seja, é certo que sistemas de custos podem promover ganhos de eficiência, mas não é certo que sejam adequados para mensurá-la.

Referências Bibliográficas

ALONSO, M. Custos no Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-62, jan./mar. 1999.

BARBOSA, M. E.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (Org.). *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; SANTOS, D. D.; *et al* Determinantes do desempenho educacional do Brasil. In: *Textos para Discussão*, n. 834. IPEA: Rio de Janeiro, 2001.

BERTOLIN, J. C. G. *Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização – período 1994-2003*. 2007. 282f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BITTENCOURT, H. R.; CASARTELLI, A. O.; RODRIGUES, A. C. Sobre o Índice Geral de Cursos (IGC). *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 3, p. 667-682, nov. 2009.

BITTENCOURT, H. R.; VIALI, R.; CASARTELLI, A. O.; RODRIGUES, A. C. Uma análise da relação entre os conceitos

Enade e IDD. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 247-262, maio/ago. 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Portal da Transparência*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 out. 2010.

CAMACHO, R. R.; RIBEIRO, E. N. Custeio abc em entidades públicas: evidências de sua utilização em um centro municipal de educação infantil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 13, 2006, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABCustos, 2006.

CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F., SANTOS, C. A. *A Qualidade da educação conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FREIRE, F. de S. CRISÓSTOMO, V. L. CASTRO, J. E. G. de. Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão das IFES. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14, 2007, João Pessoa, *Anais...* João Pessoa: ABCustos, 2007.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Cálculo do IGC: Nota técnica*. Brasília: DF, 2008.

MACHADO, S. B. *Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU*. 2004. 81f. Monografia (Especialização em Controle Externo) – Pós-Gaduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

MIRANDA, N. A. de; VIEIRA, E. T. Modelo de apuração de

custos do ensino para instituições federais de ensino superior. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS, 7, 2001, Leon. *Anais...* Leon: IIC, 2001.

PESSOA, M. N. M. *Gestão das universidades federais brasileiras* – um modelo fundamentado no balanced scorecard. 2000. 304f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)-Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

REINERT, C. *Metodologia para apuração de custos nas IFES brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Administração). 2005. 91f. Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

REMÍGIO, H G. *Custos no serviço público* – um modelo aplicado ao custeio dos processos judiciais. 2002. 167f. Dissertação. (Mestrado em Contabilidade). Programa Multiinstitucional e inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Brasília, 2002.

SILVA, C. A. T., MORGAN, B. F. COSTA, P. S. de. Apuração do custo de ensino por aluno: Aplicação a uma Instituição Federal de Ensino Superior. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28, 2004, Curitiba, *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004. p. 25-29

SOARES, Y, M. A. *Uma análise dos indicadores de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior, na visão de diferentes usuários*. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)- Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Natal, 2007.

UNESCO. *Política de Mudança e desenvolvimento no ensino superior* (Tradução e revisão Laura A Ferrantini Fusaro). Rio de Janeiro: Garamond, 1999.