

# ANÁLISE CRÍTICA DE MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

NEY PAULO MOREIRA  
NÁLBIA DE ARAÚJO SANTOS

## Resumo:

*Em resposta a exigência da sociedade por uma gestão responsável dos recursos, os Tribunais de Contas vêm implementando mecanismos de avaliação de desempenho nas instituições públicas. Neste contexto, este estudo objetiva realizar uma análise crítica de métodos de avaliação de desempenho em entidades públicas de ensino superior, quanto ao cumprimento às determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Esses artigos tratam da obrigatoriedade de se manter mecanismos de controle interno nos órgãos públicos, de maneira a fiscalizar o desempenho dos gestores não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também com relação a economicidade, que se refere à eficácia, eficiência e efetividade no uso dos recursos arrecadados. Para tanto, analisaram-se duas metodologias de avaliação do desempenho, sendo os Indicadores de Gestão resultantes da Decisão nº. 408/2002 do Tribunal de Contas da União e os Indicadores de Eficácia e Eficiência desenvolvidos pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais através da Instrução de Serviço nº. 08/2003. Os resultados da pesquisa mostram que as duas metodologias analisadas proporcionam um diagnóstico da eficiência no uso dos recursos. Todavia, a análise da eficácia somente pode ser observada na metodologia desenvolvida pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais. Ainda, destaca-se que nenhuma das duas metodologias analisadas apresentam subsídios para o exame da efetividade das políticas públicas. Com isso, conclui-se que, nas instituições de ensino, os modelos de avaliação de desempenho analisados não atendem integralmente às determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.*

**Área temática:** *Controladoria*

## **Análise crítica de métodos de avaliação de desempenho em instituições públicas de ensino superior**

### **Resumo**

Em resposta a exigência da sociedade por uma gestão responsável dos recursos, os Tribunais de Contas vêm implementando mecanismos de avaliação de desempenho nas instituições públicas. Neste contexto, este estudo objetiva realizar uma análise crítica de métodos de avaliação de desempenho em entidades públicas de ensino superior, quanto ao cumprimento às determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Esses artigos tratam da obrigatoriedade de se manter mecanismos de controle interno nos órgãos públicos, de maneira a fiscalizar o desempenho dos gestores não só quanto à legalidade e legitimidade, mas também com relação a economicidade, que se refere à eficácia, eficiência e efetividade no uso dos recursos arrecadados. Para tanto, analisaram-se duas metodologias de avaliação do desempenho, sendo os Indicadores de Gestão resultantes da Decisão nº. 408/2002 do Tribunal de Contas da União e os Indicadores de Eficácia e Eficiência desenvolvidos pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais através da Instrução de Serviço nº. 08/2003. Os resultados da pesquisa mostram que as duas metodologias analisadas proporcionam um diagnóstico da eficiência no uso dos recursos. Todavia, a análise da eficácia somente pode ser observada na metodologia desenvolvida pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais. Ainda, destaca-se que nenhuma das duas metodologias analisadas apresentam subsídios para o exame da efetividade das políticas públicas. Com isso, conclui-se que, nas instituições de ensino, os modelos de avaliação de desempenho analisados não atendem integralmente às determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Avaliação de Desempenho. Indicadores. Instituições Públicas de Ensino Superior.

**Área Temática:** Controladoria.

### **1 Introdução**

Observa-se que a gestão responsável dos recursos públicos é exigência crescente da sociedade e a conseqüente implementação de mecanismos, particularmente os legais, para que isto ocorra.

Neste contexto, destacam-se os artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, que tratam da obrigatoriedade de implantação de um sistema de controle interno, que será responsável pela fiscalização do desempenho dos gestores, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos. Esse sistema, conforme o artigo 74, ainda será encarregado de avaliar a gestão pública relativa à eficiência e eficácia.

Diante do cenário, verifica-se a necessidade de implementação de instrumentos que permitam a avaliação da gestão pública enfocando não apenas a legalidade e legitimidade dos atos, mas também com relação a sua eficiência, eficácia e efetividade. Assim, segundo Revorêdo *et al* (2004) as auditorias dos Tribunais de Contas Federais e Estaduais já utilizam mecanismos de avaliação da gestão pública com objetivo de atender ao artigo 74.

Contudo, salienta-se que o processo de medição e avaliação do desempenho é importante não só do ponto de vista da regulação ou fiscalização. Tal instrumento também

pode ser amplamente utilizado como ferramenta auxiliar no processo gerencial. Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 21) “medir é importante: ‘O que não é medido não é gerenciado’”.

No âmbito das instituições públicas de ensino superior, em que a crescente exigência por elevados níveis de qualidade no ensino se depara com a escassez de recursos, a utilização de ferramentas gerenciais torna-se imprescindível para analisar a eficácia e eficiência institucional, bem como os resultados obtidos com a implantação de determinadas políticas públicas.

Assim, este trabalho objetiva examinar se alguns métodos de avaliação de desempenho, aplicados em instituições públicas de ensino superior, têm cumprido com as determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Ressalta-se que um estudo dessa natureza permite uma reflexão crítica sobre o alcance dos objetivos propostos por tais metodologias, ou seja, a mensuração e avaliação do desempenho enfocando a eficácia, a eficiência e a efetividade.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Avaliação de desempenho

Pereira (1999a) define a atividade de avaliar o desempenho como um meio para se tomar decisões adequadas e que constitui um processo complexo que incorpora, além das características informativas necessárias para se julgar adequadamente um desempenho, requisitos essenciais para se integrar ao processo de gestão, em suas fases de planejamento, execução e controle.

De acordo com Padoveze (2004), entende-se por desempenho a realização de uma atividade ou de um conjunto de atividades, e o termo avaliação refere-se ao ato ou efeito de atribuir valor, podendo ser entendido num sentido qualitativo, quando se referir à questões de mérito ou importância, ou no sentido quantitativo, referindo-se à mensuração.

O desempenho organizacional resulta das várias atividades que são realizadas no sentido de criarem as condições para a sobrevivência e o desenvolvimento da organização (PEREIRA, 1999a).

Pereira (1999b) destaca que o desempenho pode ser analisado sob várias dimensões, sendo elas:

**Dimensão de amplitude:** em que o desempenho pode ser analisado no âmbito global, no qual o objeto de análise é o desempenho da empresa como um todo; sob os âmbitos divisionais, que implica o resultado de cada divisão ou departamento da empresa; e sob a ótica funcional, que se preocupa com o desempenho de cargos ou funções.

**Dimensão da natureza das atividades:** sob essa dimensão, os desempenhos podem ser analisados no que se refere ao desempenho operacional, que é ligado à geração de bens ou serviços; desempenho econômico, que é a relação entre o consumo de recursos, que têm valor econômico, com o valor econômico dos bens ou serviços gerados do processo produtivo; e sob a ótica do desempenho financeiro, que se refere ao resultado financeiro conseqüente da relação entre os prazos de pagamentos e recebimentos.

**Dimensão da ocorrência das atividades:** sendo analisados os desempenhos planejados, que se refere às atividades a serem realizadas, ou seja, às expectativas e metas traçadas e que servirão de base para comparação com os resultados efetivamente alcançados; o desempenho em realização, constituído pela análise das atividades que estão em andamento, e por isso, passíveis de se aplicar medidas corretivas caso note-se algum desvio com o planejado; e o desempenho realizado que é o resultado do ciclo completo.

**Dimensão do tempo:** essa dimensão pressupõe a continuidade do empreendimento e pode relacionar-se ao desempenho futuro (planejado), presente (em realização) ou o desempenho passado (realizado) das atividades.

**Dimensão da qualidade:** no qual o desempenho pode ser analisado quanto a sua eficácia, que se refere à obtenção dos resultados desejados; e pela sua eficiência, que se refere à relação dos recursos consumidos com os produzidos, ou seja, quanto ao melhor uso dos recursos na geração do resultado econômico.

## 2.2 Métodos de avaliação de desempenho

Existem várias técnicas para se avaliar o desempenho das empresas. Uma dessas técnicas é a avaliação de indicadores econômico-financeiros que, de acordo com Padoveze (2004), são cálculos matemáticos efetuados a partir do balanço patrimonial e da demonstração de resultados, com o objetivo de demonstrar a situação da empresa, em seus aspectos patrimoniais, financeiros e de rentabilidade. Eles são construídos a partir dos conceitos de inter-relação e interdependência de elementos patrimoniais do ativo, passivo e de resultados.

Também podem ser encontrados indicadores de desempenho que utilizam variáveis não financeiras. Segundo Vaz (1994), *apud* Andrade (2005), os indicadores e índices são números que procuram descrever um determinado aspecto da realidade, ou apresentam uma relação entre vários aspectos. E adotando-se técnicas para ponderação de valores, pode-se criar índices que sintetizem um conjunto de aspectos da realidade, como o nível de desempenho de uma gestão.

Segundo Andrade (2005), os modelos de medição de desempenho são benéficos na medida em que proporcionam uma visão holística do desempenho de uma organização, esclarecendo, portanto, seu entendimento.

## 2.3 Avaliação de desempenho na gestão pública

A avaliação de desempenho nas empresas privadas dá-se pela necessidade de instrumentos de controle que direcione os esforços dos gestores ao alcance dos objetivos da organização. Na administração pública não é diferente, uma vez que o cidadão ‘aplica’ seus recursos, através do pagamento de impostos, esperando que o órgão atinja seu objetivo, ou seja, que ele preste serviços que satisfaçam as necessidades da sociedade.

Logo, a avaliação do desempenho da gestão desses recursos é necessidade também da sociedade enquanto usuária dos serviços públicos. Além do fato de que o próprio administrador público, visando fazer um uso adequado dos recursos, utilizará o processo de avaliação de desempenho para tomada de decisões em sua gestão.

Segundo Slomski (2003), na administração pública é onde está mais presente o conceito de *accountability*, ou seja, o dever de prestar contas, pois, quando a sociedade elege os seus representantes, essa espera que eles ajam de forma correta e que prestem contas de seus atos.

De acordo com Catelli e Santos (2004), existe hoje uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo. Nesse cenário, a questão sobre como avaliar a gestão pública torna-se uma preocupação cotidiana dos cidadãos.

Pode-se perceber essa preocupação com o desempenho dos órgãos da administração pública na própria Constituição Federal, que no Artigo 70, em seu *caput*, traz as determinações acerca da prestação de contas na administração pública:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade** [...], será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 2002a, grifo nosso).

E o parágrafo único do referido artigo, modificado pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, trata da obrigatoriedade da prestação de contas das entidades públicas, como segue:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 2002a).

Note-se que a prestação de contas não é voltada somente para a extensão da legalidade e legitimidade, mas também para a dimensão da economicidade na utilização de recursos públicos.

Segundo Revorêdo *et al* (2004), a dimensão da legalidade se concretiza com a verificação da aderência dos atos de gestão aos mandamentos legais. Com relação à dimensão da legitimidade, os autores remetem à idéia do dever mais do que legal, ou seja, do dever moral mesmo, de se comportar de determinada maneira. Já a dimensão da economicidade consiste na fiscalização sob o prisma econômico, no qual se busca a maximização dos benefícios e a minimização dos gastos associados. Nesse contexto a economicidade agrega conceitos como eficiência, eficácia e efetividade.

Perez Júnior, Pestana e Franco (1997) definem eficiência como fazer bem feito alguma coisa, ou fazer adequadamente um trabalho. Já eficácia é o grau em que são satisfeitas as expectativas do resultado, ou o cumprimento da missão.

Revorêdo *et al* (2004, p. 57) apresentam os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade se referindo às instituições públicas. Os autores definem eficiência como:

[...] o resultado obtido a partir da relação existente entre o volume de bens ou serviços produzidos – *outputs* – e o volume de recursos consumidos – *inputs* –, visando alcançar o melhor desempenho na operacionalidade das ações de competência de uma organização.

Já a eficácia ocorre quando os objetivos preestabelecidos são atingidos, ou seja, a avaliação da eficácia não pode ser realizada sem a existência prévia do planejamento dos programas de governo, no qual os objetivos devem estar claramente definidos e quantificados (REVORÊDO *et al*, 2004).

De acordo com Machado (2002), *apud* Revorêdo *et al* (2004), o que difere a efetividade da eficácia é a separação da avaliação do grau da realização das metas de produtos previstos da avaliação dos resultados efetivamente alcançados com o referido programa.

Revorêdo *et al* (2004, p. 58) ainda esclarecem que “a efetividade está relacionada com objetivos e indicadores de impactos – resultados – na realidade que se quer transformar, com sua avaliação dada pela Receita Social do Programa – RSP”.

Portanto, o presente trabalho admitirá que o conceito de economicidade envolve aspectos da eficácia, eficiência e efetividade. Eficácia se refere à obtenção dos resultados desejados. A eficiência será analisada através da relação dos recursos consumidos com os produzidos. E efetividade será refletida através dos resultados alcançados com a implementação de determinada ação.

Para dar prosseguimento ao trabalho, serão apresentadas, a seguir, as duas metodologias de avaliação de desempenho a serem analisadas. A primeira é extraída da determinação do Tribunal de Contas da União que versa sobre indicadores de gestão direcionados às instituições de ensino superior e, a segunda metodologia, é proveniente de índices elaborados pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais.

### 3 Indicadores de gestão propostos pelo Tribunal de Contas da União

Com o objetivo de padronizar a auditoria operacional e a metodologia para se avaliar o desempenho das instituições públicas de ensino superior, a 6ª. Secretaria de Controle Externo – 6ª. SECEX – juntamente com as SECEX's dos estados de Goiás, Rio de Janeiro, Amazonas, Pernambuco e Rio Grande do Sul se organizaram para a elaboração de um relatório consolidado das auditorias operacionais realizadas em universidades federais com o objetivo de se obterem dados regionais como contribuição para a elaboração de um diagnóstico na área do ensino superior em nível nacional. Essa metodologia de avaliação foi inicialmente aplicada na Fundação Universidade de Brasília (FUB) pela 6ª. SECEX, em 1999, e logo após, foi encaminhada às unidades técnicas estaduais cópia do relatório dessa auditoria realizada. Além de apontar as dificuldades para se avaliar a educação de nível superior, o relatório continha metodologia que versava sobre indicadores de desempenho, capazes de viabilizar futuros estudos comparativos entre Instituições Federais de Ensino Superior.

Essa metodologia foi posteriormente aplicada em outras instituições de ensino, a saber: Universidade Federal de Goiás (UFGO); Fundação Universidade do Amazonas (FUA); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Essas instituições apresentaram suas críticas e sugestões para o aprimoramento da metodologia empregada pela 6ª SECEX para o levantamento de indicadores de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior (BRASIL, 2002b).

Com isso, depois de feitas as considerações sobre o que foi apresentado pelas demais instituições de ensino, o plenário aprovou a Decisão nº. 408/2002 do Tribunal de Contas da União, que determina às Instituições Federais de Ensino Superior a incluírem, no relatório de gestão das contas anuais, os seguintes indicadores de gestão: Custo Corrente/Aluno; Aluno/Professor; Aluno/Funcionário; Funcionário/Professor; Grau de Participação Estudantil; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação; Conceito CAPES; Índice de Qualificação do Corpo Docente; e Taxa de Sucesso na Graduação (BRASIL, 2002b).

Esses indicadores vêm sendo aplicados nas instituições desde a aprovação da Decisão em plenário, no entanto, a cada ano, essa metodologia vem sofrendo alterações. Diante desse fato, optou-se por apresentar e analisar a metodologia de cálculo utilizada no ano de 2005, que será descrita a seguir:

- custo corrente/aluno equivalente (**Fórmula 1**)

$$\text{custo corrente/ aluno equivalente} = \left( \frac{\text{custo corrente}}{A_G E + A_{PG} TI + A_R TI} \right) \quad (1)$$

O **Custo corrente** é composto pelas despesas correntes da instituição, excluídas as despesas com aposentadorias, pensões, sentenças judiciais, despesas com pessoal cedido e com afastamento de docentes ou servidores técnico-administrativos. Esse indicador pode ser calculado considerando-se ou não as despesas com Hospitais Universitários (HU), e, no caso de cálculo com HU, considera-se apenas 35% do total de sua despesa.

$A_G E$  expressa o número de alunos equivalentes de graduação, e é representado pela fórmula (2), no qual o **Fator de retenção**, a Duração Padrão ( $D_{PC}$ ) e o **Peso** de cada curso são determinados pela SESu/MEC (Secretaria de Educação Superior – Ministério da Educação e do Desporto);  $N_{DI}$  representa o total de alunos diplomados no período e  $N_I$  representa o número de alunos ingressantes no período em análise:

$$A_G E = \sum \text{ todos os cursos } \left\{ (N_{DI} \times D_{PC}) \times \left( 1 + \left[ \frac{\text{Fator de retenção}}{\text{retenção}} \right] \right) + ((N_I - N_{DI}) \div 4) \times D_{PC} \right\} \times \text{Peso} \quad (2)$$

**A<sub>PG</sub>TI** exprime o número de alunos de pós-graduação em tempo integral, que é representado pela fórmula:  $A_{PG}TI = 2 \times A_{PG}$ , na qual **A<sub>PG</sub>** representa o número de alunos regularmente matriculados em cursos de pós-graduação *stricto-sensu* (mestrado e doutorado), não incluindo alunos de cursos de extensão e especialização.

**A<sub>R</sub>TI** demonstra o número de alunos de residência em tempo integral, sendo representado pela seguinte fórmula:  $A_RTI = 2 \times A_R$ , na qual **A<sub>R</sub>** representa o número de alunos de residência.

- aluno tempo integral/professor equivalente (**Fórmula 3**);

$$\text{aluno tempo integral/ professor equivalente} = \frac{(A_GTI + A_{PG}TI + A_RTI)}{\text{n}^\circ \text{ de professores equivalentes}} \quad (3)$$

**A<sub>G</sub>TI** exprime o número de alunos de graduação em tempo integral, sendo representado pela fórmula (4):

$$A_GTI = \sum \text{ todos os cursos } \left\{ (N_{DI} \times D_{PC}) \times \left( 1 + \left[ \frac{\text{Fator de retenção}}{\text{retenção}} \right] \right) + ((N_I - N_{DI}) \div 4) \times D_{PC} \right\} \quad (4)$$

O **Nº. de professores equivalentes** é representado pelo número de professores de ensino superior em efetivo exercício ao final do período analisado, segundo o tipo de regime de trabalho (Dedicação Exclusiva – DE, 40 horas, e 20 horas), ponderando-se aos pesos de 1, 1 e 0,5, respectivamente. Também se consideram no cálculo os professores substitutos e visitantes, e excluem-se os afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos ou entidades da administração pública.

- aluno tempo integral/funcionário equivalente (**Fórmula 5**);

$$\text{aluno tempo integral/ funcionário equivalente} = \frac{(A_GTI + A_{PG}TI + A_RTI)}{\text{N}^\circ \text{ de funcionários equivalentes}} \quad (5)$$

O **Nº de funcionários equivalentes** é representado pelo número de servidores técnicos e docentes de ensino médio em efetivo exercício ao final do período analisado, segundo o tipo de regime de trabalho (40 horas, 30 horas e 20 horas), ponderando-se aos pesos de 1, 0,75 e 0,5, respectivamente. Consideram-se também no cálculo, os contratados sob a forma de prestação temporária de serviços e excluem-se os afastados ou cedidos para outros órgãos ou entidades da administração pública.

- funcionário equivalente/professor equivalente (**Fórmula 6**);

$$\text{funcionário equivalente / professor equivalente} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de funcionários equivalentes}}{\text{N}^\circ \text{ de professores equivalentes}} \quad (6)$$

- grau de participação estudantil (GPE) (**Fórmula 7**);

$$\text{grau de participação estudantil} = \frac{A_G \text{ TI}}{A_G} \quad (7)$$

$A_G$  representa o número de alunos regularmente matriculados na graduação, no ano letivo referente ao exercício analisado, nos turnos diurno e noturno, por semestre, não devendo ser incluídos alunos participantes de extensão e de especialização, nem de curso à distância.

- grau de envolvimento com pós-graduação (GEPG) (**Fórmula 8**);

$$\text{grau de envolvimento com pós-graduação} = \frac{A_{PG}}{A_G + A_{PG}} \quad (8)$$

$A_{PG}$  demonstra o número de alunos regularmente matriculados em cursos de pós-graduação *stricto-sensu* (mestrado e doutorado), não incluindo alunos de cursos de extensão e especialização.

- conceito CAPES (**Fórmula 9**);

$$\text{conceito CAPES/MEC para a pós-graduação} = \frac{\sum \text{conceitos de todos os cursos}}{\text{pós-graduação} \div \text{Número de cursos de pós-graduação}} \quad (9)$$

- índice de qualificação do corpo docente (IQCD) (**Fórmula 10**);

$$\text{IQCD} = \frac{(\text{DS} \times 5 + \text{MS} \times 3 + \text{ES} \times 2 + \text{GR} \times 1)}{(\text{DS} + \text{MS} + \text{ES} + \text{GR})} \quad (10)$$

Nesse indicador, **DS** representa o número de professores doutores; **MS** o número de professores mestres; **ES** representa o número de professores com especialização e; **GR** o número de professores graduados.

No cálculo desse índice, consideram-se também os professores substitutos e visitantes e excluem-se os afastados para capacitação ou cedidos para outros órgãos ou entidades da administração pública.

- taxa de sucesso na graduação (TSG) (**Fórmula 11**);

$$\text{TSG} = \frac{N_{DI}}{\text{Total de alunos ingressantes}} \quad (11)$$

$N_{DI}$  representa o número de diplomados, no ano letivo referente ao exercício, em todos os cursos de graduação (1º e 2º semestres).

O **Total de alunos ingressantes** refere-se ao número de ingresso dos graduados no ano em que se está avaliando, com base na duração prevista para cada curso. Ou seja, para análise do ano X, considera-se o número de ingressantes no ano X – 3, para cursos com duração prevista de 4 anos, ou X – 4, para cursos com duração prevista para 5 anos.

#### 4 Coeficientes de eficácia e eficiência propostos pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais

Visando atender a necessidade e obrigatoriedade de prestação de contas dos administradores das entidades da administração indireta estadual, o Governo do Estado de Minas Gerais, através da Superintendência Central de Auditoria Operacional – SCAO/AUGE – desenvolveu um roteiro de trabalho direcionado às unidades de auditoria interna para subsidiar a elaboração do Relatório de Controle Interno (MINAS GERAIS, 2003).

Nesse roteiro, a referida instituição propõe uma metodologia para a avaliação do desempenho da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Será apresentada neste trabalho a metodologia da avaliação da gestão orçamentária no que tange à eficiência e eficácia no alcance de metas físicas e financeiras, através da utilização de quocientes.

O roteiro propõe a análise do desempenho da gestão através da avaliação de cada projeto/atividade ou subprojeto/subatividade desenvolvido pelo órgão, sendo necessária a identificação de metas físicas e metas financeiras.

O conceito de meta física relaciona-se com a consecução dos objetivos de determinado subprojeto/subatividade, quando quantificáveis, enquanto que o conceito de meta financeira relaciona-se com a utilização de recursos financeiros necessários à execução de um determinado subprojeto/subatividade. Assim, mesmo que uma meta física se expresse em valores monetários, não há que se confundir com o conceito de meta financeira.

A AUGÉ/MG define que os termos eficácia e eficiência, por serem objeto, cada qual, de interpretações distintas pela doutrina e devido ao fato de a Instrução Normativa do Tribunal de Contas de Minas Gerais não estabelecer entendimento sobre o conceito, assumirão conotações diferentes, conforme o enfoque da análise da gestão pública – orçamentário, financeiro ou patrimonial (MINAS GERAIS, 2003).

Na gestão orçamentária, a AUGÉ/MG considera eficácia como sendo o pleno alcance de objetivos e metas de desempenho previamente definidos, aliado à observância de prazos estabelecidos e sem preocupação com a avaliação dos custos envolvidos. Sendo assim, o coeficiente de eficácia da gestão orçamentária (**Fórmula 12**) dá-se pela divisão das metas físicas realizadas pela metas físicas previstas.

$$\text{coeficiente de eficácia} = \frac{\text{metas físicas realizadas}}{\text{metas físicas previstas}} \quad (12)$$

Dessa forma, para análise da gestão orçamentária do projeto/atividade ou subprojeto/subatividade admitir-se-á as seguintes hipóteses:

- Gestão eficaz, se a totalidade dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficácia igual ou maior que “1,0”.
- Gestão parcialmente eficaz, na hipótese em que apenas uma parcela dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficácia igual ou maior que “1,0”.
- Gestão ineficaz, quando a totalidade dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficácia menor que “1,0”.

A eficácia é analisada em cada subprojeto/subatividade, relacionando-se tão somente ao alcance de metas físicas. Caso o subprojeto/subatividade apresentar mais de uma meta física, deverá ser considerado o menor coeficiente, pois a não execução de uma meta estabelecida, compromete a eficácia do subprojeto/subatividade. Se o subprojeto/subatividade

não apresentar metas físicas, deverá ser desconsiderado na avaliação da eficácia da gestão orçamentária.

A eficiência da gestão orçamentária, segundo a AUGE/MG, é considerada como a otimização da relação entre os resultados produzidos e os recursos empregados. A mensuração da eficiência da gestão orçamentária dá-se pelo cálculo do coeficiente de eficiência (**Fórmula 13**), que é a relação entre ‘resultados obtidos em face dos previstos’ e ‘custos incorridos em face dos previstos’:

$$\text{coeficiente de eficiência} = \frac{\sum \left( \frac{\text{metas físicas realizadas}}{\text{metas físicas previstas}} \right)}{\frac{n}{\frac{\text{despesa liquidada}}{\text{crédito inicial}}}} \quad (13)$$

Onde “n” é a quantidade de subprojetos/subatividades que apresentam metas físicas e o “Crédito Inicial” refere-se ao consumo dos recursos inicialmente previstos no orçamento.

Assim sendo, a avaliação se dará da seguinte forma:

- Gestão eficiente, quando a totalidade dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficiência igual ou maior que “1,0”.
- Gestão parcialmente eficiente, se apenas uma parcela dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficiência igual ou maior que “1,0”.
- Gestão ineficiente, no caso da totalidade dos projetos/atividades (ou subprojetos/subatividades) apresentar Coeficiente de Eficiência menor que “1,0”.

De acordo com o Roteiro de Trabalho de Auditoria da AUGE/MG, a eficiência é analisada em cada subprojeto/subatividade, relacionando-se com o alcance das metas físicas conjuntamente como o volume de recursos utilizados para tal fim.

Caso o subprojeto/subatividade apresentar mais de uma meta física, deverá ser considerada a média aritmética das relações existentes entre cada uma de suas metas realizadas e a sua respectiva meta prevista, e a relação entre a despesa executada e a despesa prevista originalmente. Tal consideração deve-se ao fato de que a eficiência envolve o princípio da melhor utilização de recursos, motivo pelo qual o eventual prejuízo na execução de determinada meta deverá ser analisado juntamente ao desempenho das demais metas do mesmo subprojeto/subatividade.

Se o subprojeto/subatividade não apresentar metas físicas, deverá ser desconsiderado na avaliação da eficiência da gestão orçamentária da entidade.

## 5 Procedimentos metodológicos

Este trabalho caracteriza-se como qualitativo, no qual será realizada uma apreciação crítica de métodos de avaliação de desempenho quanto ao fornecimento de subsídios para análise sob as óticas da eficiência, eficácia e efetividade, apresentadas no Referencial Teórico.

Quanto ao tipo de estudo, esta análise qualifica-se como exploratória, tendo em vista o objetivo de buscar mais conhecimento sobre o assunto, aumentando a compreensão do fenômeno abordado. Cervo e Bervian (2006) e Gil (1996) definem esse tipo de estudo como aquele que objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito, para construir hipóteses ou descobrir novas idéias.

Com base nos procedimentos adotados, este estudo utilizou a pesquisa bibliográfica, na qual consultaram-se aspectos teóricos acerca da avaliação de desempenho. Na pesquisa bibliográfica, a fonte de informações estará sempre na forma de documentos escritos, estejam impressos ou depositados em meio eletrônico ou magnético (CERVO; BERVIAN, 2006).

A pesquisa documental também foi utilizada. Esse tipo de pesquisa caracteriza-se pela consulta a materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 1996). Nessa fase da pesquisa, foram utilizados os documentos que tratam das metodologias analisadas como fonte da coleta de dados.

## **6 Análise e discussões**

### **6.1 Análise da metodologia de avaliação de desempenho proposta pelo TCU**

Essa metodologia avalia o desempenho sob uma ótica operacional, na qual são utilizados indicadores acadêmicos e financeiros.

De acordo com a Fórmula 1, o indicador “Custo corrente/aluno equivalente”, mede o quanto custa, em média, cada aluno. Salienta-se que o custo do aluno matriculado em um curso que exige a utilização de laboratórios, aulas práticas em campo, é mais elevado que o custo do aluno de um curso vinculado à área das Ciências Humanas e Sociais. Logo, esse indicador é ponderado pelo peso de cada curso, no qual aqueles que demandam maiores dispêndios têm pesos maiores, pelo fator de retenção e pela duração padrão de cada curso, que são definidos pela SESu.

Porém, verifica-se que, no cálculo do número de alunos equivalentes, a duração padrão do curso pode não coincidir com a duração dos cursos na instituição em análise, e o fator de retenção pré-determinado pode ser diferente para o caso específico da instituição analisada, distorcendo assim a apreciação do custo por aluno.

Com relação ao custo corrente, este é composto pelos custos da pesquisa, ensino e extensão. Supondo uma instituição que investisse muito em pesquisa, essa apresentaria um custo por aluno superior à outra universidade que investisse somente no ensino da graduação. E esse alto custo por aluno não representaria um desempenho inferior, mas sim um foco maior na produção científica.

Interessante seria a separação dos custos somente das atividades de ensino, uma vez que o denominador leva em consideração os alunos atendidos no ensino, não fazendo menção às atividades de pesquisa. E para isso seria necessário rever a metodologia de apropriação de custos, de forma a considerar, exclusivamente, as despesas diretamente ligadas ao ensino.

No que se refere ao indicador “Aluno tempo integral/professor equivalente” (Fórmula 3), para o cálculo do número de alunos em tempo integral, percebe-se o que foi observado no cálculo do aluno equivalente, uma vez que também são utilizados o fator de retenção e a duração padrão dos cursos, e essas variáveis podem não refletir a realidade da instituição em análise.

Quanto ao cálculo do professor equivalente, a ponderação pelo regime de trabalho se faz justificada, uma vez que, se o professor trabalhar um período menor, terá menos tempo para atender os alunos em suas atividades acadêmicas.

Para o cálculo do indicador “Aluno tempo integral/funcionário equivalente” (Fórmula 5), o critério de ponderação no cálculo do item funcionário equivalente é plausível, pois leva em consideração o tempo disponível para o desempenho das atividades. Porém, constata-se a necessidade das instituições manterem bancos de dados atualizados, que retratem o real quadro de funcionários lotados em cada órgão.

O indicador “Funcionário equivalente/professor equivalente” (Fórmula 6) reflete questões referentes à alocação dos funcionários na instituição.

De acordo com a Fórmula 7, o indicador “Grau de participação estudantil” tem o propósito de refletir a utilização das dependências da instituição pelos alunos, ou seja, determinar o percentual de alunos que utilizam em tempo integral a infra-estrutura da universidade. Porém, vale lembrar a problemática do cálculo do número de alunos tempo integral discutida anteriormente, uma vez que as variáveis envolvidas no cálculo podem não refletir a realidade.

O “Grau de envolvimento com pós-graduação” (Fórmula 8) pretende demonstrar a relação entre o número de alunos matriculados em cursos de pós-graduação e dos matriculados em cursos de graduação, identificando a natureza da instituição quanto ao comprometimento com atividades da pós-graduação.

O índice “conceito CAPES-MEC para a pós-graduação” (Fórmula 9) avalia a qualidade dos programas de pós-graduação desenvolvidos na instituição, utilizando os conceitos obtidos pelo Ministério da Educação na avaliação dos cursos.

A utilização do indicador “Taxa de sucesso na graduação” (Fórmula 11) pode levar a uma preocupação demasiada em fatores quantitativos, uma vez que a produção de uma instituição de ensino não se restringe à produção de alunos formados, já que tais instituições produzem novos conhecimentos científicos, técnicos e artísticos. Políticas menos rigorosas na avaliação do aluno tenderiam a gerar índices elevados devido ao maior número de alunos formados. Porém esse aumento no indicador não representaria um desempenho superior, mas sim uma possível queda na qualidade do ensino.

A ausência de padrões de desempenho dos indicadores de gestão propostos pelo TCU é um fator que prejudica a sua utilidade. A informação do custo por aluno, por exemplo, seria interessante para o acompanhamento da evolução, no qual se poderia avaliar o desempenho quando se tivesse alcançado um custo menor por aluno, mantendo-se os mesmos níveis de qualidade. Porém essa metodologia vem sofrendo alterações visando o aperfeiçoamento, não podendo ser usada para esse fim.

Para fins de comparação com outras instituições de ensino superior, os índices apresentados pelo Tribunal de Contas da União também não levam em consideração as especificidades de cada instituição, tornando-se inadequados nesse sentido. Logo, considera-se o uso desses indicadores, de forma isolada, pouco útil para o fim de avaliação de desempenho.

Como apontado anteriormente, alguns índices não fazem distinção entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Logo, surge a idéia de se avaliar o desempenho por centros de custos: cursos de graduação, pós-graduação, administração central, biblioteca, atividades de extensão, etc. Dessa forma, uma análise mais detalhada, proporcionaria informações mais claras sobre cada setor analisado, tendo-se dados para uma análise global da instituição.

Porém, observou-se que essa análise segmentada se torna inviável, pelo menos para o momento, devido às dificuldades operacionais desse tipo de avaliação, pois as universidades teriam que realizar uma apropriação de custo extremamente detalhada de modo a permitir a sua implementação.

Por outro lado, percebe-se que o sistema de segregação de custos deverá ser uma tendência futura, devido aos benefícios que a sua utilização proporcionará, como a possibilidade das universidades avaliarem a relação custo/benefício de cada curso ofertado e conduzir a um melhor gerenciamento dos seus custos.

Desse modo, como pode ser observado no Quadro 1, a metodologia para avaliação do desempenho proposta pelo TCU não fornece subsídios para análise da eficácia, eficiência e efetividade como tratam os artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

## 6.2 Análise da metodologia de avaliação de desempenho proposta pela AUGE/MG

Essa metodologia avalia o desempenho da instituição sob a dimensão da qualidade, analisando o desempenho quanto à sua eficácia, que se refere à obtenção dos resultados desejados e quanto à sua eficiência, que se refere à relação dos recursos consumidos com os produzidos.

Os indicadores seriam calculados em cada subprojeto/subatividade da universidade, de maneira a abranger toda a instituição. Dessa forma, o desempenho de cada projeto/atividade seria evidenciado, assim como o desempenho da instituição como um todo. Porém, não seria possível a avaliação do desempenho daqueles projetos/atividades que não apresentassem metas físicas e financeiras.

O coeficiente de eficácia (Fórmula 12) representa a relação entre as metas físicas alcançadas e as metas físicas previstas.

O cálculo do coeficiente de eficiência (Fórmula 13) é a mensuração da eficiência da gestão orçamentária e dá-se pela relação entre os resultados obtidos em face dos projetados e dos custos incorridos em face dos previstos.

A análise desses indicadores no contexto global de uma instituição de ensino superior fornece informações relevantes para se avaliar o desempenho, porém não evidencia dados para uma análise mais consistente, necessitando-se de mais detalhes.

Contudo, um desempenho ineficiente ou ineficaz pode ser resultado de um erro no planejamento das metas físicas ou financeiras, e não efetivamente representativo de um desempenho inferior.

Portanto, a metodologia proposta pela AUGE/MG não atende integralmente a uma análise sob os aspectos da eficácia, eficiência e efetividade, tratados nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, como pode ser observado no Quadro 1.

Aspectos em análise	Indicadores do TCU	Indicadores da AUGE/MG
<b>Eficácia</b>	A ausência de padrões de desempenho impossibilita uma análise sob esse aspecto.	O “coeficiente de eficácia” poderia ser utilizado, porém vale ressaltar que um desvio nesse indicador pode representar um erro no planejamento, e não um desempenho ineficaz.
<b>Eficiência</b>	A análise da evolução do indicador “Custo corrente/aluno equivalente” seria útil, porém a metodologia vem sofrendo alterações a cada ano.	O “coeficiente de eficiência” seria útil para uma análise sob esse aspecto, porém um erro na elaboração do orçamento comprometeria a análise do desempenho.
<b>Efetividade</b>	O impacto da atuação da gestão poderia ser medido através do indicador “Taxa de sucesso na graduação”, porém vale ressaltar a problemática do uso desse indicador.	Não apresenta nenhum subsídio para análise sob esse aspecto.

Quadro 1 – Síntese dos aspectos analisados nas metodologias

## 7 Conclusões

Os indicadores propostos pelo Tribunal de Contas da União avaliam o desempenho utilizando índices financeiros e acadêmicos. No âmbito da eficácia, a ausência de padrões de desempenho impossibilita uma análise mais precisa, além do fato de ser complexa a determinação de padrões devido a heterogeneidade existente entre as instituições.

A eficiência poderia ser demonstrada através da utilização do indicador do “custo corrente/aluno equivalente” associado a outros dados, porém, como ressaltado, esse indicador utiliza critérios de ponderação que podem não retratar a realidade.

Quanto à avaliação da efetividade da gestão, para se medir o impacto da atuação, poder-se-ia usar o indicador “Taxa de sucesso na graduação”, porém esse índice pode induzir a uma preocupação demasiada em fatores quantitativos, logo, seria necessário o desenvolvimento de instrumentos mais qualitativos para uma análise sob esse aspecto.

Os indicadores propostos pela Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais avaliam o desempenho sob a ótica da eficácia e eficiência da gestão orçamentária. Não apresentam nenhum subsídio para a avaliação em termos de efetividade da atuação do órgão analisado. Também vale salientar que para se utilizar esse instrumento, a instituição necessita de um planejamento bem elaborado, de forma que o desvio no indicador expresse unicamente uma falha no processo de gestão, e não no planejamento.

Como retratado no Quadro 1, percebe-se que os atuais modelos de avaliação de desempenho utilizados nas instituições públicas não atendem integralmente a todos os requisitos tratados nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988. Necessário se faz um aprimoramento desses instrumentos de avaliação, para que possam retratar a economicidade das instituições públicas.

Nesse sentido, sugere-se que sejam feitas pesquisas voltadas à caracterização do processo de gestão pública, em especial à administração de instituições de ensino, visando contribuir com a formulação de instrumentos de análise do desempenho desses órgãos de maneira a cumprir as determinações dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

## Referências

ANDRADE, Héber Souza. **Formulação de Indicadores de Avaliação do Desempenho Organizacional em Órgãos da Administração Pública Direta: o caso da prefeitura de Viçosa-MG.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Departamento de Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2005.

BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil.** 19. ed., Brasília, DF: Coordenação de Publicações, 2002a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº. 408 - Plenário. **Relatório Consolidado de Auditoria Operacional.** Brasília, DF, 24 de abril de 2002b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 21 fev. 2006.

CATELLI, Armando, SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **RAP – Revista de Administração Pública.** V. 38, maio/jun. 2004, p. 423-449.

CERVO, Amado L., BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica.** 5. ed., São Paulo: Persuason Prentice Hall, 2006, 242 p., p. 61-94.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 3. ed., São Paulo: Atlas, 1996, 159 p., p. 45-61.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: *balanced scorecard*.** Tradução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1997, 344 p.

MINAS GERAIS. Superintendência Central de Auditoria Operacional – SGAO/AUGE.

Instrução de Serviço nº. 8 de 2003. Disponível em:

<[http://www.auditoria.mg.gov.br/PDFs/INSTRUCAO\\_SERVICO\\_2004\\_03.PDF](http://www.auditoria.mg.gov.br/PDFs/INSTRUCAO_SERVICO_2004_03.PDF)>. Acesso em: 11 nov. 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luiz. **Contabilidade Gerencial**: um enfoque em sistema de informação contábil. 4. ed., São Paulo, Atlas, 2004, 619p., p. 191-244 e 259-269.

PEREIRA, Carlos Alberto. Avaliação de Resultados e Desempenhos. In: CATELLI, Armando (Coord.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica GECON. São Paulo: Atlas, 1999a. p. 188-259.

PEREIRA, Carlos Alberto. Ambiente, Empresa, Gestão e Eficácia. In: CATELLI, Armando (Coord.). **Controladoria**: Uma abordagem da Gestão Econômica GECON. São Paulo: Atlas, 1999b. p. 35-80.

PEREZ JÚNIOR, José Hernandes, PESTANA, Armando Oliveira, FRANCO, Sérgio Paulo Cintra. **Controladoria de Gestão**: Teoria e Prática. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1997, 190 p., p. 9-37.

REVORÊDO, Wirla C. *et al.* Relatórios de tribunais de contas sobre dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e resultados em entidades da administração pública: Uma análise focada na percepção de auditores de contas públicas. **UnB CONTÁBIL** – Publicação do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, Brasília, v. 7, n. 2. Segundo Semestre de 2004, p. 51-78.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: Um Enfoque na Contabilidade Municipal. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2003, 475 p., p. 357-469.