

A Avaliação do Desempenho Gerencial Nas Instituições Federais de Ensino Superior

Maria Naiula Monteiro Pessoa

Maria da Glória Arrais Peter

Teresinha Maria Cavalcante Cochrane

Ruth Carvalho de Santana Pinho

Resumo:

Face as atuais dificuldades inerentes à gestão nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), abrangendo desde a escassez de recursos à rigidez da estrutura administrativa, associada à escassa literatura acerca de trabalhos na área, o propósito do presente estudo é fazer uma descrição e análise do Sistema de Informação Gerencial (SIG), concebido pela Secretaria de Administração Superior (SESu) como um instrumento auxiliar de gestão, direcionado a colaborar com o processo de planejamento, avaliação e correção dos procedimentos administrativos das Instituições Federais de Ensino Superior. Através do SIG se buscou dar condições a cada uma das IFES de coletar dados referentes a seu desempenho gerencial, transformando-os em indicadores confiáveis de apoio à tomada de decisão e ao aprimoramento da qualidade gerencial das mesmas. A análise do SIG, a despeito da sua relevância, evidenciou, de uma forma geral, algumas deficiências que dificultam sua utilização para fins de gestão.

Área temática: *Gestão de Custos e Sistemas de Informação*

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Trabalho : 7.060

RESUMO

Face as atuais dificuldades inerentes à gestão nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), abrangendo desde a escassez de recursos à rigidez da estrutura administrativa, associada à escassa literatura acerca de trabalhos na área, o propósito do presente estudo é fazer uma descrição e análise do Sistema de Informação Gerencial (SIG), concebido pela Secretaria de Administração Superior (SESu) como um instrumento auxiliar de gestão, direcionado a colaborar com o processo de planejamento, avaliação e correção dos procedimentos administrativos das Instituições Federais de Ensino Superior. Através do SIG se buscou dar condições a cada uma das IFES de coletar dados referentes a seu desempenho gerencial, transformando-os em indicadores confiáveis de apoio à tomada de decisão e ao aprimoramento da qualidade gerencial das mesmas. A análise do SIG, a despeito da sua relevância, evidenciou, de uma forma geral, algumas deficiências que dificultam sua utilização para fins de gestão.

Palavras-chave: Custos; Sistema de Informação; Gestão

Área Temática: Gestão de Custos e Sistemas de Informação

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

1. Considerações Iniciais

Apenas recentemente as universidades começaram a utilizar métodos e técnicas empresariais para administrar os recursos humanos e materiais de que dispõem. Arguin (1989) ressalta, por exemplo, que somente ao final dos anos setenta a gestão universitária passou a incorporar o conceito de planejamento estratégico. Acrescentando, também, que várias universidades ainda são administradas de maneira tradicional e até artesanal.

Ciente dessa realidade, a Secretaria de Administração Superior (SESu) desenvolveu e disponibilizou, gratuitamente, um Sistema de Informação Gerencial (SIG) voltado para a avaliação do desempenho gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cuja metodologia se propõe a possibilitar a coleta de dados referentes a desempenho gerencial das IFES, transformando-os em indicadores confiáveis de apoio à tomada de decisão e ao aprimoramento da qualidade gerencial das mesmas.

O SIG é composto por seis subsistemas que estão no formato de aplicativos automatizados. Dos seis subsistemas, cinco já estão prontos para uso: Sistema de Apuração de Custos (SAC), Sistema de Atividades Docentes (SAD), Sistema de Acompanhamento Acadêmico (SAA), Sistema de Administração de Patrimônio (SAP) e Sistema de Administração de Material (SAM). O Sistema de Administração de Recursos Humanos (SARHU) está em fase de elaboração.

2. Sistema de Apuração de Custos das IFES (SAC)

O Sistema de Apuração de Custos das Instituições Federais de Ensino Superior (SAC), foi elaborado sob a coordenação da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. Com a implantação desse sistema se “objetiva conhecer o custo de cada produto ou serviço gerado – pré-requisito importante à gestão de qualidade – e, com isso, dotar as IFES de informações comparáveis, permitindo que o custo de ações, semelhantes, seja racionalizado” (MEC/SESu, 1994, p.3).

2.1. Descrição do Sistema de Apuração de Custos das IFES

Na estruturação do Sistema de Apuração de Custos das IFES adotou-se, como premissa, não apenas a sua utilização como um “instrumento de gestão capaz de gerar informações que permitam à administração conhecer o custo de cada produto ou serviço gerado, sua composição ou estrutura, a fim de auxiliá-la no processo de planejamento e avaliação” (MEC/SESu, 1994 p.23), como também a possibilidade de que as informações geradas em uma instituição sejam comparáveis com as entidades congêneres e, inclusive, fornecer algum grau de comparação entre as IFES e a rede particular de ensino superior. Ressaltando-se ainda que, enquanto instrumento de avaliação interna de desempenho, o sistema deve ser capaz de gerar informações que permitam medir a eficiência e o custo da capacidade ociosa. Para o atendimento dessas premissas, adotou-se o Sistema de Custeio Pleno, onde todos os custos incorridos nas

IFES são apropriados aos produtos ou atividades, independente da fonte de obtenção de recursos.

Ao adotar o Sistema de Custeio Pleno, o SAC passou a apresentar algumas características em relação ao plano de contas e ao processo de apropriação que merecem ser ressaltadas. No que se refere ao plano de contas, deve permitir a conciliação de valores com os da execução orçamentário-financeira, como também a apropriação de insumos obtidos de outras origens, como, por exemplo, pessoal recebido por cedência e materiais ou serviços recebido sem ônus para a instituição. O Sistema deve, também, apropriar custos incorridos no período cujos direitos de gozo e/ou efeitos financeiros ocorrerão no futuro. Nesse tipo de custos estão enquadrados a licença especial, sabática e décimo terceiro salário proporcional (MEC/SESu, 1994).

No que se refere à depreciação dos equipamentos e instalações, embora se constitua em um custo operacional, o seu registro não se caracteriza como usual entre os procedimentos contábeis das entidades públicas de administração direta, autarquias e fundações. Entretanto, na filosofia do SAC se sugere que o custo com depreciação seja computado, na medida em que as IFES disponham de informações patrimoniais organizadas.

2.2 Operacionalização do Sistema

Na operacionalização de um sistema de custos de qualquer natureza (do mais simples, ao de maior nível de complexidade, como é o caso do sistema proposto para as IFES), é de grande relevância a interação do mesmo com os demais subsistemas que compõem a organização. Apesar do reconhecimento desse fato, os idealizadores do SAC argumentam que as IFES que se propuserem a implantar o Sistema, não necessitam esperar que todos os outros subsistemas estejam funcionando a contento. Pelo contrário, aconselham a implantação do SAC “com um mínimo de condições necessárias para se chegar aos custos com precisão razoável” (MEC/SESu, 1994, p.51). Na realidade, o que se pretende é que a implantação do SAC provoque uma análise das características de cada subsistema existente, bem como da necessidade de novos subsistemas, permitindo, assim, o aprimoramento do sistema de informações como um todo.

Para se atingir os objetivos que nortearam a estrutura do SAC, a metodologia desenvolvida prevê as seguintes etapas:

Etapa 1 - A primeira etapa compreende a classificação dos centros de custo em sete grupos hierarquizados: Administração Central; Órgãos de Apoio Geral; Órgãos de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão; Departamentos Acadêmicos; Produtos das Atividades Fim; Centros de Custos Inaplicáveis; Centros de Custos Não – Operacionais¹.

Etapa 2 - Essa etapa consiste na **apropriação dos “custos diretos”, de cada centro de custo**. Ressaltado-se que a discriminação das despesas em cada Centro de Custo, pelas

¹ Em relação aos Centros de Custo Não-Operacionais, vale mencionar que, além dos citados na Figura 3.3, “Obras e Instalações” e “Produção de Bens e Serviços”, há que se considerar ainda os Livros e Periódicos. O que se coloca como um fato totalmente atípico em um processo de apuração de custos. Esse procedimento nas IFES é justificado como resultado da falta de estudos sobre a depreciação dessas duas modalidades de investimento (MEC/SESu, 1994, p.53).

diversas rubricas, fica a critério de cada instituição. Entretanto, o Manual do SAC sugere que pelo menos sejam discriminadas as três grandes rubricas: Pessoal, Custeio e Capital, incluindo todas as fontes, quer sejam orçamentárias ou extra-orçamentárias. Dessa forma, o “Custo Direto” de cada Centro de Custo passaria a ser constituído dessas três parcelas. Recomenda-se ainda que, o item Capital, por não compor o custo operacional das atividades, deve ser alocado aos Centros de Custo Inaplicáveis.

Etapa 3 - Na etapa três ocorre a transferência de valores. Essa etapa é, na realidade, um ajuste da etapa 2. Quando se trabalha com Centros de Custo, podem ocorrer alocações indevidas de custo direto, como também, cedência de recursos de um centro para outro, como é o caso do custo de pessoal alocado em um órgão e que tenha parte de seu tempo cedido para exercício em outro órgão, portanto, deverá haver uma troca de custo entre centros no sentido de fazer o ajuste necessário.

Etapa 4 - Feito o ajuste na etapa 3, a conta referente a cada centro passa a apresentar a totalidade dos custos diretos do centro. Podendo, portanto, iniciar-se a etapa 4, que compreende o processo de rateio, onde os custos diretos de cada centro são rateados aos demais centros, considerando bases específicas de rateio.

Os idealizadores do SAC sugerem que, quando dessa fase, se faça uso do Método dos Rateios Múltiplos, segundo o qual, o custo de cada centro é rateado a todos os Centros de Custo aos quais tenha prestado serviço (independente de hierarquia entre centros), num processo de vai e vem, ou “pingue-pongue”, até que os valores residuais sejam insignificantes. Na fase final do processo os valores residuais são rateados aplicando-se o “Método Direto”.²

2.3 Análise do Sistema de Apuração de Custos das IFES

A observação superficial da operacionalização do SAC não expressa, *a priori*, o nível de complexidade desse sistema, que é um reflexo da própria estrutura de funcionamento das IFES. Da análise da transferência do custo acumulado nas Disciplinas para os diversos Cursos, dá para se ter uma idéia do grau de dificuldade que envolve o processo de apuração de custo nessas instituições.

Os docentes lotados nos Departamentos Acadêmicos são responsáveis pela realização da maior parte das atividades-fim da instituição universitária. Se o esforço docente, em cada atividade, é medido pela carga-horária dedicada à atividade, faz-se necessário o desenvolvimento de instrumentos capazes de medir o tempo gasto em cada uma das atividades executadas. Se se considerar que, normalmente, alunos de cursos diversos são matriculados simultaneamente em uma mesma disciplina, necessário se faz ainda que, os custos acumulados na disciplina sejam rateados para os cursos usuários. Constatando-se, portanto, considerando apenas esse caso específico, que além da necessidade de se estabelecer um sistema de medição das atividades docentes, há também que se observar a oferta de uma dada disciplina a diferentes cursos. Acrescente-se ainda que, mesmo adotando-se a hipótese de se definir eficientes instrumentos para medição da carga horária docente, há de se considerar um problema, bastante corriqueiro, de erro no preenchimento dos formulários de controle, como também

² O “Método de Rateio Direto” utiliza a prática de hierarquizar os Centros de Custo, de forma a que aquele que tiver seus custos distribuídos não receba rateio de nenhum outro.

alterações nas informações originalmente fornecidas que não são normalmente comunicadas aos órgãos competentes.

Essas questões no que se refere à complexidade, necessidade de sistemas auxiliares de suporte, bem como erros e alterações nas informações que suprem o Sistema, não podem ser consideradas como uma deficiência do SAC. A complexidade é uma característica inerente das universidades federais, estando, portanto, presente na formação de todo e qualquer sistema. A necessidade de interação com outros sistemas também não é exclusiva do Sistema Único de Apuração de Custos das IFES. Já o problema da qualidade das informações que suprem o Sistema, é um outro agravante que está fortemente associado à mentalidade incutida nas instituições que trabalham com recursos públicos, o que dificulta o desenvolvimento das diversas atividades nessas organizações.

Entretanto, há alguns problemas com o SAC que merecem ser ressaltados. Não se observou uma distinção entre os conceitos de Centros de Custo e Atividades. Afora essa questão há outras como a própria descrição do Sistema que é muito confusa, não obedecendo uma uniformidade. No que se refere ao rateio dos custos entre centros, além dos problemas inerentes à escolha de alguns dos critérios sugeridos, não fica claro o ordenamento do processo de transferência dos custos entre centros. Não se especifica que, em um sistema dessa natureza, por Centros de Custo, findo o processo de rateio, os custos do período, em sua totalidade, deverão estar concentrados nos Centros de Custo de Agregação Final que, conforme a estrutura do SAC são: Cursos, Projetos de Pesquisa, Atividades de Extensão, Qualificação de Pessoal, Custos Inaplicáveis e Custos Não-Operacionais.

Afora essas questões, existem outras que poderiam ser mencionadas. Entretanto, entende-se que o problema central do Sistema de Apuração de Custos das IFES reside na escolha da metodologia de custeio adotada. Ao trabalhar com Centros de Custo, o SAC aloca, em um primeiro estágio, os custos indiretos aos Centros Produtivos (incluídos os custos recebidos dos Centros de Apoio) e, num segundo estágio, rateia esses custos entre bens e serviços produzidos, considerando critérios baseados em volume³. Johnson e Kaplan (1996) afirmam que, segundo essa metodologia, os custos são distribuídos aos produtos por medidas simplistas que não representam as demandas de cada produto sobre os recursos da empresa, distorcendo, portanto, o custo de produtos individuais. Kaplan e Cooper (1998) reforçam essa afirmação, acrescentando que mesmo os sistemas que possuem centenas ou milhares de Centros de Custos, substimarão sistemática e flagrantemente o custo dos recursos necessários aos produtos especiais de baixo volume e superestimarão o custo dos recursos necessários para os produtos padrões de alto volume. Argumentam que, mesmo sistemas extremamente detalhados e precisos ao atribuir custos indiretos aos Centros de Custo, falharam no estágio seguinte, quando os custos acumulados nos Centros de Custo de Produção foram atribuídos aos produtos processados em cada centro.

³ Essa metodologia “bifásica” é trabalhada por Kaplan e Cooper (1998). Segundo esses autores, no sistema de custeio tradicional a alocação dos custos se dá em dois estágios. O objetivo do primeiro estágio é apropriar os custos indiretos aos centros produtivos, incluindo-se nesse estágio as alocações recíprocas. No segundo estágio os custos são atribuídos aos produtos ou serviços.

3. Sistema de Atividades Docentes das IFES (SAD)⁴

O Sistema de Atividades Docentes foi desenvolvido com o objetivo de gerar, tratar e disseminar informações relativas ao esforço dos docentes nas diversas atividades do magistério.

3.1 Premissas do SAD

No desenvolvimento do Sistema de Atividades Docentes foram levadas em consideração as seguintes premissas:

- ✓ Que tenha características gerenciais, ou seja, que gere informações para subsidiar o processo de tomada de decisão nos diversos níveis de administração;
- ✓ Que se integre com outros subsistemas do Sistema de Informação, em particular com o Sistema de Apuração de Custo (SAC);
- ✓ Que se adeque a todas as Instituições Federais de Ensino Superior;
- ✓ Que seja flexível no sentido de possibilitar a incorporação de novos módulos sugeridos pelos usuários do sistema.

3.2 Modelo Teórico

O modelo teórico do SAD foi concebido na Universidade Federal de Goiás, inspirado na experiência de diversas instituições. Para a operacionalização do sistema foi desenvolvido um aplicativo em Clipper, versão 5.1.

3.2.1 Classificação e Tipificação das Atividades Docentes

As atividades docentes foram classificadas, numa primeira instância, em Acadêmicas e Administrativas. Numa segunda instância, as Atividades Acadêmicas foram classificadas em atividades de Ensino, Pesquisa, Extensão, Qualificação e Atividades Acadêmicas Especiais.

No que se refere à tipificação de uma determinada atividade realizada por um docente, no sentido de enquadrá-la em uma das classes de atividades acima mencionadas, foram definidos os seguintes critérios:

- ✓ Critério 1 – o tipo de uma atividade deve ser determinado pela conjugação da sua natureza com o seu fim. A consideração do fim a que se destina a atividade se justifica, em particular, quando se pretende integrar o SAD com o Sistema de Apuração de Custo (SAC);
- ✓ Critério 2 – a carga horária dedicada a atividades simultâneas deverá ser computada sem duplicidade;
- ✓ Critério 3 – uma atividade cuja natureza permita o enquadramento em mais de uma classe, deverá ser classificada pela sua característica mais preponderante.

3.2.2 Indicadores do Sistema

O Sistema de Atividades Docentes das IFES apresenta as informações na forma de relatórios gerenciais, sintéticos e analíticos, que contêm os indicadores relevantes das diversas atividades, acompanhados de indicadores acessórios.

⁴ Todo esse item está fundamentado em MEC/SESu (1994). *Sistema de Atividades Docentes das IFES*. Brasília, julho.

Segundo o manual do SAD, o que se pretende é definir um conjunto de indicadores para cada uma das atividades. Entretanto, a totalidade dos indicadores ainda não está definida. Solicitando-se, às diversas instituições usuárias, a sugestão de novos indicadores como contribuição ao sistema. Os indicadores já definidos totalizam 32, e estão agrupados em dois grandes grupos: Indicadores Diversos e Indicadores de Ensino (Quadro 1).

QUADRO 1

Indicadores do Sistema de Atividades Docentes

Grupos	Indicadores	
Indicadores Diversos	CHAC	Carga Horária Anual Contratada
	CHAD	Carga Horária Anual Disponível
	CHAR	Carga Horária Anual Realizada
	CHAAFA	Carga Horária Anual em Afastamento
	CHAENS	Carga Horária Anual em Ensino
	CHAPES	Carga Horária Anual em Pesquisa
	CHAEXT	Carga Horária Anual em Extensão
	CHAQUA	Carga Horária Anual em Qualificação
	CHAESP	Carga Horária Anual em Atividades Acadêmicas Especiais
	CHAAACA	Carga Horária Anual nas Atividades Acadêmicas
	CHAADM	Carga Horária Anual em Atividades Administrativas
	CHAAACE/CHAAUL	Quociente entre a Carga Horária Anual das Atividades Acessórias às Aulas e a Carga Horária Anual de Aulas
	CDSM	Carga Didática Semanal Média
	CDSME	Carga Didática Semanal Média Efetiva
	ICAR	Indicador de Cargo
	ITIT	Indicador de Titulação
	ITIC	Indicador de Titulação sobre Cargo
	NTPROD	Número de Trabalhos Produzidos
Indicadores de Ensino	ALUNO-HORA-DISCIPLINA (Curricular)	Número de alunos da disciplina x carga horária curricular da disciplina
	ALUNO-HORA-DISCIPLINA	Número de alunos da disciplina x quantidade de horas gastas para ministrar a disciplina
	ALUNO-HORA-CURSO (Aula)	Soma dos alunos-hora-disciplina para todas as disciplinas oferecidas para o curso
	ALUNO-HORA-CURSO (Aula + Ace)	Soma de aluno-hora-curso (aula) com todas as horas acessórias às aulas do curso
	ALUNO-HORA-CURSO (Ensino)	Soma de aluno-hora-curso (aula + ace) com todas as horas de orientação de alunos do curso
	ALUNO-HORA-CURSO (Curricular)	Soma dos alunos-hora-disciplina (curricular) de todas as disciplinas oferecidas para o curso
	CHCURRE (Disciplina)	Carga horária curricular total da disciplina
	CHCURRE (Curso)	Soma das CHCURRE (disciplina) para todas as disciplinas oferecidas para o curso
	CHCURRE /CHAAUL	Quociente da carga horária curricular pela carga horária em aula de uma disciplina ou curso
	NALUNO/40	Nº de alunos de uma disciplina dividido pelo nº de alunos de uma turma padrão
	NDISC	Nº de disciplinas de um curso
	IEDE (Aula)	Indicador de Esforço Despendido para o Ensino que mede o esforço realizado em aula, em comparação com o esforço convencionado
	IEDE (Aula + Ace)	Indicador de Esforço Despendido para o Ensino que mede o esforço realizado em aula e nas horas acessórias às aulas
	IEDE (Ensino)	Indicador que engloba todo o esforço em horas da instituição com o curso (só se aplica a cursos)

3.3 Análise do Sistema de Atividades Docentes das IFES

Na análise do SAD se constatou dois problemas já observados quando da análise do SAC. O primeiro se refere à necessidade de se desenvolver instrumentos capazes de medir o tempo efetivo em cada uma das diversas atividades executadas pelos docentes. O segundo problema está relacionado à qualidade das informações que suprem o sistema, interferindo, conseqüentemente, na qualidade dos indicadores gerados.

4. Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES (SAA)⁵

O Sistema de Acompanhamento Acadêmico foi concebido para gerar, tratar e difundir informações relativas ao desempenho dos alunos de graduação e pós-graduação. Tendo como objetivos gerais acompanhar o desempenho dos cursos, subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis da administração acadêmica universitária e permitir a análise comparativa do desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior, a partir do uso padronizado de conceitos, variáveis e indicadores.

Além de atender à demanda de informações necessárias ao acompanhamento da vida acadêmica dos alunos, o SAA gera também informações para os outros subsistemas do Sistema de Informação Gerencial (SIG) e, especialmente, para o Sistema de Apuração de Custo (SAC).

4.1 Premissas do SAA

No desenvolvimento do Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES foram levadas em consideração as seguintes premissas:

- ✓ Que tenha características gerenciais, ou seja, que gere informações para subsidiar o processo de tomada de decisão nos diversos níveis da administração;
- ✓ Que se integre com outros subsistemas do Sistema de Informação, em particular com o Sistema de Apuração de Custo (SAC);
- ✓ Que seja aberto, ou seja, que permita a incorporação de novos módulos sugeridos pelos diversos usuários do sistema;
- ✓ Que seja adequado a todas as IFES, visando a definição de uma linguagem comum.

4.2 Modelo Teórico

O modelo teórico foi desenvolvido por uma equipe de docentes e funcionários técnico-administrativos, coordenada pela Coordenação Geral de Suporte Técnico e Operacional da Secretaria de Educação Superior (SESu), do Ministério da Educação e do Desporto (MEC).

A primeira versão do aplicativo *software* foi desenvolvida em linguagem Clipper 5.2 e testada para uma base de dados contendo cerca de vinte e cinco mil alunos. O sistema receberá, via eletrônica, os dados do sistema de controle acadêmico da instituição. Na

⁵ Todo esse item está fundamentado em MEC/SESu (1996). *Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES*. Brasília, dezembro.

realidade, a função do SAA não é substituir o sistema de controle acadêmico existente, mas sim gerar informações gerenciais a partir dos dados básicos importados da base de dados acadêmicos da instituição.

4.2.1 Variáveis e Indicadores do Sistema

Definiu-se como variáveis os valores mais primitivos da base de dados do SAA, como, por exemplo, os conceitos de “aluno matriculado” e “aluno aprovado”. No Quadro 2 tem-se uma descrição das variáveis do Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES.

QUADRO 2

Variáveis do Sistema de Atividades Docentes

Variáveis	
V1	Número de alunos matriculados (numa turma de uma disciplina, numa disciplina, num bloco de disciplinas ou série, num curso, num grupo de cursos, na instituição)
V2	Número de alunos matriculados trancados
V3	Número de alunos matriculados não-trancados
V4	Número de alunos especiais
V5	Número de alunos ingressos num período
V6	Número de alunos egressos num período
V7	Número de alunos formados
V8	Número de alunos transferidos
V9	Número de alunos mudados de curso
V10	Número de alunos excluídos
V11	Número de alunos desistentes
V12	Número de alunos aprovados (numa turma de uma disciplina, numa disciplina, num bloco de disciplinas ou série)
V13	Número de alunos reprovados (numa turma de uma disciplina, numa disciplina, numa série)
V14	Número de alunos retidos numa série
V15	Número de alunos do sexo masculino
V16	Número de alunos do sexo feminino
V17	Número de semestres matriculado
V18	Número de semestres matriculado não-trancado
V19	Número de semestres trancados
V20	Número de semestres restante
V21	Nota do aluno
V22	Carga horária matriculada
V23	Carga horária aprovada
V24	Carga horária dispensada
V25	Carga horária obtida
V26	Carga horária restante
V27	Carga horária semestral padrão
V28	Carga horária semestral máxima

Fonte: Adaptado de MEC/SESu. *Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES*. Brasília, dezembro de 1996, p. 25.

A partir das variáveis, foram definidos os indicadores, os quais resultaram do cruzamento de muitas variáveis, tal como o “percentual de aprovação”, que é a relação

entre o número de alunos aprovados e o número de alunos matriculados. Os indicadores definidos totalizam 26, e estão relacionados no Quadro 3.

QUADRO 3

Indicadores do Sistema de Acompanhamento Acadêmico

Indicadores		
(a) De um aluno	I1	Indicador de carga-horária a ser cumprida por semestre
	I2	Taxa de carga-horária matriculada sobre a carga-horária padrão
	I3	Taxa de carga-horária aprovada sobre a carga-horária padrão
	I4	Percentual de carga-horária em que o aluno obteve aprovação em relação à carga-horária matriculada
	I5	Média das notas
	I6	Indicador de desempenho do aluno
	I7	Indicador de desempenho do aluno acumulado
(b) De um grupo de alunos (turma, curso, etc)	I8	Percentual de ingressos via vestibular em relação em relação ao total de ingressos
	I9	Percentual de alunos trancados em relação ao total matriculados
	I10	Percentual dos alunos formados (na duração padrão do curso, na duração padrão menos 1 semestre, na duração padrão menos 2 semestres, na duração padrão mais 1 semestre, na duração padrão mais 2 semestres, na duração padrão mais 3 semestres, na duração padrão mais 4 semestres, na duração acima das anteriores)
	I11	Percentual de perda de alunos (que pode ser desdobrado para alunos desistentes, transferidos, mudados de curso, etc)
	I12	Percentual de alunos aprovados
	I13	Nota média de um grupo de alunos
	I14	Idade média de um grupo de alunos
	I15	Tempo médio de formação dos alunos de um curso, em semestres
	I16	Indicador de produtividade do curso
	I17	Indicador do tempo de formação do curso
	I18	Indicador de desempenho do curso
(c) Do Docente	I19	Disciplina-equivalente 60 horas
	I20	Número de aluno-equivalente 60 horas
	I21	Número médio de disciplinas-equivalentes 60 horas cursadas por aluno de um curso num dado período de referência
	I22	Média das notas de avaliação do docente pelos discentes
	I23	Percentual da carga-horária em aulas do docente em relação ao total de carga-horária em aulas lecionadas para a turma
	I24	Relação entre a carga-horária acessória às aulas e a carga-horária em aulas do docente
	I25	Indicador de cargo dos docentes de uma disciplina, de um departamento, de um curso
	I26	Indicador de titulação dos docentes de uma disciplina, de um curso, de um departamento

Fonte: Adaptado de MEC/SESu. *Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES*. Brasília, dezembro de 1996, p. 27.

4.3 Análise do Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES

O Sistema de Acompanhamento Acadêmico, tal qual o Sistema de Apuração de Custos e o Sistema de Atividades Docentes, foi organizado no sentido de subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis da administração acadêmica. Entretanto, a diversidade de relatórios e indicadores dificulta esse processo.

Afora essa questão há outras inerentes à própria estrutura da universidade. A complexidade dessa instituição dificulta a obtenção de determinadas informações específicas, como, por exemplo, a mensuração do número de alunos equivalentes, como anteriormente já ressaltado. Um outro problema que merece ser ressaltado é a fidedignidade dos dados que suprem o sistema.

5. Sistema de Administração de Patrimônio das IFES (SAP)⁶

O Sistema de Administração de Patrimônio das IFES é mais um esforço desenvolvido pelo MEC/SESu, e se constitui num conjunto de normas, procedimentos e instrumentos normativos, destinados a armazenar dados, gerar informações acerca dos bens móveis e imóveis e tornar análogo o procedimento das IFES.

5.1 Premissas do SAP

No desenvolvimento do Sistema de Administração de Patrimônio das IFES foram consideradas as seguintes premissas:

- ✓ Que ofereça condições para o gerenciamento eficaz;
- ✓ Que se integre com outros subsistemas do Sistema de Informação, compartilhando banco de dados e repassando informações, em especial com o Sistema de Apuração de Custo;
- ✓ Que seja flexível, ou seja, que permita a incorporação de novos módulos;
- ✓ Que se adeque a todas as Instituições Federais de Ensino Superior.

5.2 Modelo Teórico

O modelo teórico foi desenvolvido por uma equipe de gerentes da área de patrimônio das IFES, reunidos pelo MEC/SESu, que desenvolveram a proposta do SAP e do respectivo *software*, visando à execução de ações semelhantes em todas as instituições.

5.2.1 Tabelas e Relatórios do SAP

O Sistema de Administração de Patrimônio das IFES é composto de 15 tabelas: Tabela de Descrição Padronizada do Bem, de Tipo de Controle, de Tipo de Agregado, de Contas SIAFI, de Locais/Sublocais, de Responsável Patrimonial, de Forma de Ingresso, de Documento de Ingresso, de Formas de Baixa, de Motivos de Baixa, de Estado de Conservação do Bem, de Situação do Bem, de Tipo de Movimentação, de Tipo de Recebedor e de Órgão Externo (Quadro 4).

Nessas tabelas estão contidos os dados necessários à elaboração dos relatórios emitidos pelo sistema. O aplicativo do SAP gera 23 relatórios que poderão ser alterados, acrescidos ou suprimidos de acordo com as necessidades específicas de cada instituição.

⁶ Todo esse item está fundamentado em MEC/SESu (1994). *Sistema de Administração de Patrimônio das IFES*. Brasília, agosto.

QUADRO 4**Tipos de Tabelas do Sistema de Administração de Patrimônio**

Tabelas	Objetivo
T1 – De Descrição Padronizada do Bem	Conter a descrição básica de cada tipo de material, e corresponderá à tabela de materiais permanentes de cada IFES.
T2 – De Tipo de Controle	Conter as modalidades de controle: 01 – plaquetado e 02 – não plaquetado.
T3 – De Tipo de Agregado	Conter as modalidades de agregação: 01 – acessório e 02 – componente.
T4 – De Contas SIAFI	Conter as diversas subcontas do Ativo Permanente e suas respectivas descrições.
T5 – De Locais/Sublocais	Conter os códigos com as respectivas descrições dos locais e siglas do Centro de Custo, descrição e tipo do local, projeção em que está situado o bem, locação na projeção, capacidade instalada, área em m2 e valor.
T6 – De Responsável Patrimonial	Conter a identificação do servidor responsável pelo bem.
T7 – De Forma de Ingresso	Conter as modalidades de ingresso: 01 – compra, 02 – fabricação própria, 03 – doação, 04 – permuta, 05 – comodato, 06 – nascimento, 07 – construção, 08 – usucapião, 09 – desapropriação, 10 – cessão, 11 – outras.
T8 – De Documento de Ingresso	Conter as modalidades de ingresso: 01 – nota fiscal/fatura, 02 – DI (comercial invoice), 03 – guia de produção interna, 04 – termo de doação, 05 – termo de cessão, 06 – termo de cessão em comodato, 07 – termo de nascimento, 08 – outros.
T9 – De Formas de Baixa	Conter as modalidades de baixa: 01 – cessão, 02 – licitação, 03 – doação, 04 – permuta, 05 – transformação, 06 – desaparecimento com indenização, 07 – desaparecimento com reposição, 08 – desaparecimento com ônus à Fazenda Pública, 09 – furto, 10 – roubo, 11 – sinistro, 12 – inutilização, 13 – abandono, 14 – morte e 15 – outros.
T10 – Motivos de Baixa	Conter as modalidades de baixa: 01 – irrecuperável, 02 – ocioso, 03 – anti-econômico, 04 – desaparecido e 05 – outros.
T11 – De Estado de Conservação do Bem	Conter as modalidades do estado do bem: 01 – bom, 02 – regular, 03 – precário e 04 – inservível.
T12 – De Situação do Bem	Conter as modalidades de situação do bem: 01 – registrado, 02 – alocado, 03 – cedido em comodato, 04 – recebido em comodato, 05 – em manutenção, 06 – em depósito para manutenção, 07 – em depósito para triagem, 08 – em depósito para redistribuição, 09 – em depósito para alienação, 10 – em sindicância, 11 – desaparecido, 12 – sinistrado, 13 – baixado e 14 outros.
T13 – Tipo de Movimentação	Conter as modalidades de movimentação: 01 – alocação, 02 – cedido em comodato, 03 – recebido em comodato, 04 – transferência e 05 – empréstimo.
T14 – Tipo de Recebedor	Conter as modalidades do recebedor: 01 – técnico-administrativo, 02 – docente e 03 – órgão externo.
T15 – Órgão Externo	Descrever de forma completa todo evento de comodato.

5.3 Análise do Sistema de Administração de Patrimônio das IFES

O Sistema de Administração de Patrimônio das IFES se propõe a ser um instrumento de trabalho eficaz, padronizado e fundamentalmente organizador, no sentido de viabilizar os processos deliberativos gerenciais, com repercussão econômico-financeira para as IFES, com vistas a melhorar a aplicação dos recursos disponíveis e possibilitar, pelo efetivo controle, a geração de informações, hoje não disponíveis na grande maioria das instituições.

A despeito da boa estruturação do modelo, percebe-se a presença de problemas já citados em relação aos três sistemas anteriormente descritos. O grande número de relatórios e indicadores, bem como a falta de interligação entre as diversas medidas, faz com que o seu entendimento e gerenciamento seja muito complicado.

O Sistema de Administração de Patrimônio das IFES, como os demais sistemas, ressalta o importante papel que desempenha como provedor de informações ao Sistema de Apuração de Custo das IFES. Nesse contexto, os próprios idealizadores do SAP reconhecem a grande deficiência no que se refere à questão do cálculo da depreciação.

A legislação brasileira aplicada à Contabilidade Pública, através da Lei nº 4.320/64, prescreve que poderão ser feitas reavaliações de bens móveis e imóveis. Tal faculdade é importante no sentido de que, em dadas circunstâncias, o patrimônio público está muito aquém do valor que a moeda exprime. Entretanto, a despeito dessa possibilidade oferecida pelo dispositivo legal, a sua utilização pelos órgãos públicos tem se dado de forma esporádica, e nunca como forma regular de expressão das grandezas patrimoniais, proporcionando, conseqüentemente, uma acomodação e um modelo irreal de valoração dos bens no setor público, gerando conseqüências nocivas à transparência e entendimento do patrimônio público. Afora essa questão, tal procedimento inerente aos órgãos públicos prejudica, também, a qualidade da informação gerada pelo SAP, em particular as que alimentam o Sistema de Apuração de Custo das IFES, dado a questão do valor da depreciação.

A avaliação do desempenho das entidades públicas se dá, normalmente, pelo seu desempenho orçamentário, onde o conceito de custo não tem entrado em questão. Se se considera que depreciação, decorrente da perda de substância dos bens móveis e imóveis, se constitui em um custo operacional, é inconcebível, diante da magnitude de valor dos bens patrimoniais das IFES se falar na avaliação da sua economicidade ignorando-se o custo representado pelo uso de seus bens patrimoniais.

6. Sistema de Administração de Materiais das IFES (SAM)⁷

O Sistema de Administração de Materiais das IFES é mais um dos subsistemas desenvolvido pelo MEC/SESu, voltado a facilitar a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, foi elaborado um conjunto de normas e procedimentos no sentido de atender às necessidades do órgão de material, de tornar mais eficiente os processos administrativos correlatos, e de agilizar a programação de compras, o processo licitatório e o controle de estoque.

6.1 Premissas do SAM

Na elaboração do Sistema de Administração de Materiais das IFES algumas premissas foram consideradas:

- ✓ Que tenha como objetivo facilitar a tomada de decisões gerenciais;
- ✓ Que funcione como um banco de dados repassando informações, em especial, para o Sistema de Apuração de Custos;

⁷ Todo esse item está fundamentado em MEC/SESu (1994). *Sistema de Administração de Materiais das IFES*. Brasília, dezembro.

- ✓ Que seja flexível no sentido de permitir a criação de tantos relatórios quanto necessários às necessidades de gerenciamento das IFES;
- ✓ Que se adeque a todas as Instituições Federais de Ensino Superior.

6.2 Modelo Teórico

O modelo teórico foi projetado de forma modular, abrangendo os módulos de Compras e Almoxarifado, de maneira a atender a todos os requisitos de gestão da área de materiais.

6.2.1 Módulo de Compras

O Módulo de Compras descreve os procedimentos necessários à Requisição de Materiais, ao Cadastro e Processo de Compras.

A Requisição de Materiais pode se processar de duas maneiras: requisição de materiais em estoque e requisição de materiais para compra. Ambas as requisições deverão ser preenchidas por servidores devidamente autorizados, os quais deverão informar os seguintes dados: Código do setor requisitante; Código do centro de custo requisitante; Código dos materiais solicitados; Quantidade solicitada; Assinatura do solicitante; Local de entrega (quando diferente do solicitante).

Quanto ao Cadastro, o setor de compras deverá efetuar o cadastramento de todos os fornecedores interessados em comercializar com a IFES, como também de todo o material utilizado pela instituição, devendo o mesmo ser caracterizado como de consumo, estocável ou não, ou ainda como bem permanente. O cadastramento contínuo de materiais gerará um catálogo que se destina a uniformizar a descrição dos materiais entre os diversos usuários.

No que se refere ao Processo de Compras, o procedimento de aquisição pode ocorrer de três diferentes formas: compras por dispensa de licitação, compras por inexigibilidade e compras por licitação. As compras cujo valor não ultrapasse o limite de dispensa de licitação podem ser negociadas diretamente pelo setor de compras. Entretanto, compras com valores superiores ao de dispensa de licitação devem ser encaminhadas à comissão de licitação, que definirá a modalidade a ser adotada, se por convite, tomada de preços ou concorrência. No caso de constatada a inexigibilidade, através de documentos comprobatórios, as compras podem ser efetuadas diretamente pelo setor de compras da instituição.

As rotinas de compras descritas no SAM são comuns a qualquer dos procedimentos de aquisição acima mencionados, onde estão previstos os seguintes passos: agrupamento de material da mesma natureza, gerar dispensa ou licitação, seleção de fornecedores, emissão de edital/proposta, lançamento de propostas (publicação), parecer técnico (justificativa), parecer jurídico, ratificação, quadro comparativo, julgamento, adjudicação, homologação e publicação.

O resultado final do processo de compras é o envio da nota de empenho, pelo departamento de contabilidade e finanças, ao setor de compras que comunicará ao fornecedor, através de ordem de fornecimento/empenho, a consolidação da transação.

6.2.2 Módulo de Almoxarifado

O Módulo de Almoxarifado descreve os procedimentos referentes ao recebimento, estocagem e distribuição dos materiais.

O recebimento de todo material dar-se-á em duas etapas:

- ✓ Provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;
- ✓ Definitivamente, após a verificação da qualidade do material e conseqüente aceitação.

No que se refere à estocagem o Sistema de Administração de Material define procedimentos com relação à guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, a fim de suprir adequadamente as necessidades operacionais das diversas unidades integrantes da estrutura do órgão ou entidade.

Quanto à distribuição dos materiais aos diversos usuários, são descritos dois processos:

- ✓ Efetuar a distribuição de acordo com o cronograma previamente definido, no que diz respeito às quantidades e intensidade de entrega;
- ✓ Efetuar a distribuição mediante a apresentação de uma requisição.

6.3 Tabelas e Relatórios do SAM

Os idealizadores do Sistema de Administração de Material das IFES ressaltam que o sistema deverá criar tantas tabelas quantas forem necessárias para a operacionalização do mesmo, indicando, como exemplo, as seguintes tabelas: Unidades Administrativas e Acadêmicas, Centros de Custo⁸ e Pessoas Autorizadas a Requisitar.

Quanto aos relatórios que podem ser gerados, o manual do SAM faz menção a 12, acrescentando, ao mesmo tempo, que outros poderão ser criados de acordo com as necessidades de gerenciamento das IFES.

6.4 Análise do Sistema de Administração de Material das IFES

O sistema de Administração de Material das IFES, a partir de seu conjunto de procedimentos técnicos e normativos, reúne diversas rotinas da administração de materiais, cuja proposição é atender as necessidades das Instituições Federais de Ensino Superior no tocante à agilidade, controle e segurança das informações, através da automação dos procedimentos de compras e gerenciamento de estoque.

A possibilidade que o SAM oferece de disponibilizar os dados financeiros relativos aos insumos utilizados em cada processo produtivo, bem como em cada produto da instituição, é essencial ao funcionamento do SAC. Entretanto, a diversidade de normas e procedimentos dificulta a agilidade do sistema. Ao mesmo tempo, a própria equipe que desenvolveu o Sistema de Administração de Materiais resalta algumas dificuldades adicionais à sua operacionalização, como: a necessidade de reestruturação dos setores envolvidos, a capacitação de pessoal e a aquisição de equipamentos compatíveis a fim

⁸ O código dos centros de custo deve ser compatível com a codificação definida no SAC.

de que se disponha dos meios necessários ao suprimento de materiais indispensáveis ao funcionamento das IFES.

7. Considerações Finais

Institucionalmente, como já mencionado, o Sistema de Informação Gerencial (SIG), desenvolvido e disponibilizado, gratuitamente, pela Secretaria de Administração Superior (SESu) a todas as Instituições Federais de Ensino Superior, é o único instrumento de que essas instituições dispõem para fins de gestão. Através do SIG se buscou dar condições a cada uma das IFES de coletar dados referentes a seu desempenho gerencial, transformando-os em indicadores confiáveis de apoio à tomada de decisão e o aprimoramento da qualidade gerencial das mesmas.

A análise do SIG, a despeito da sua relevância, levou, de uma forma geral, a algumas importantes considerações já anteriormente mencionadas, como:

- ✓ Apesar de ter sido idealizado no sentido de subsidiar a tomada de decisão nos diferentes níveis da administração acadêmica, a diversidade de relatórios e indicadores dificulta esse processo;
- ✓ A ausência de uma interligação entre as diversas medidas faz com que o seu entendimento e gerenciamento seja muito complicado;
- ✓ A complexidade da estrutura universitária dificulta a obtenção de determinadas informações;
- ✓ A qualidade de alguns dos indicadores gerados é prejudicada pelo nível de qualidade de algumas das informações que suprem o sistema.

Afora essas questões, há uma bem mais específica, relacionada ao Sistema de Administração de Patrimônio, que finda por afetar a qualidade da informação gerada pelo SAP, merecendo, portanto, ser ressaltada. Apesar de a legislação brasileira aplicada à Contabilidade Pública prescrever que poderão ser feitas reavaliações de bens móveis e imóveis, a utilização desse dispositivo pelos órgãos públicos tem se dado de maneira esporádica, e nunca como forma regular de expressão das grandezas patrimoniais, proporcionando, conseqüentemente, uma acomodação e um modelo irreal de valoração dos bens no setor público, gerando conseqüências nocivas à transparência e entendimento do patrimônio público. Diante da magnitude do valor das IFES, é inconcebível se falar na avaliação da sua economicidade ignorando-se o custo representado pelo uso dos seus bens patrimoniais. Esse é um problema do SAP que afeta, particularmente, os indicadores gerados pelo Sistema de Apuração de Custos.

No que se refere ao Sistema de Apuração de Custos das IFES, quando da sua análise, ressaltou-se como seu principal problema o fato de trabalhar com centros de custo. Na concepção de Johnson (1994), esse método tradicional de custeio não consegue relacionar os custos às suas causas ou geradores através das fronteiras departamentais, acrescentando que, no atual contexto, as empresas necessitam de novas informações gerenciais que satisfaçam os imperativos de concorrência global.

Enfim, o que se depreende quando da análise do SIG é que o desenvolvimento dos diversos sistemas apresentam uma característica comum, de prover informações para o Sistema de Apuração de Custos. Na realidade, o SAC tem sido o sistema mais difundido

e utilizado pelas IFES, provavelmente pela elevada importância que se tem dado a questões relacionadas a custos nessas instituições.

8. Referências Bibliográficas

ARGUIN, Gerárd. *Planejamento Estratégico no Meio Universitário*. Estudos e Debates, 16. Brasília: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1989.

JOHNSON, H. Thomas e KAPLAN, Robert. *A Relevância da Contabilidade de Custos*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

JOHNSON, H. Thomas. *Relevância Recuperada*. São Paulo: Pioneira, 1994.

MEC/SESu. *Sistema de Acompanhamento Acadêmico das IFES*. Brasília: Secretaria de Educação Superior, dezembro, 1996.

MEC/SESu. *Sistema de Apuração de Custos das Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília: Secretaria de Educação Superior, janeiro, 1994.

MEC/SESu. *Sistema de Atividades Docentes das IFES*. Brasília: Secretaria de Educação Superior, julho, 1994.

MEC/SESu. *Sistema de Administração de Patrimônio das IFES*. Brasília: Secretaria de Educação Superior, agosto, 1994.

MEC/SESu. *Sistema de Administração de Materiais da IFES*. Brasília: Secretaria de Educação Superior, dezembro, 1994.