



XXIX Congresso Brasileiro de Custos

16 a 18 de novembro de 2022

- João Pessoa / PB -



O impacto das emendas parlamentares nas Universidades Federais Brasileiras como mecanismo de melhoria dos indicadores de desempenho

Marcos Gabriel Moura de Medeiros (UFERSA) - marcos_gabriel582@hotmail.com

Antonio Erivando Xavier Junior (UFERSA) - eri_jr@hotmail.com

Alvaro FABIANO PEREIRA MACEDO (UFERSA) - alvarofabiano@yahoo.com.br

Kerginaldo Nogueira de Medeiros (UFERSA) - kerginaldo@ufersa.edu.br

Daiane Ferreira da Costa (Ufersa) - daiane@ufersa.edu.br

Resumo:

A PEC do Orçamento Impositivo trouxe mudanças na forma como o Legislativo interage com o Executivo no planejamento orçamentário. A imposição orçamentária traz alguns debates como a comparação com o modelo autorizativo, o mais adotado no Brasil, qual a relação político-partidária estabelecida entre os poderes e se essas mudanças podem ser benéficas para o serviço público. De modo igual, o encaminhamento de recursos orçamentários às instituições traz a atenção em avaliar os seus respectivos desempenhos. No caso das universidades federais, os indicadores de desempenho definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) constituem um dos instrumentos de avaliação de desempenho. O objetivo do presente estudo foi analisar a relação das emendas parlamentares destinadas às Universidades Federais com os indicadores de desempenho do TCU. Foram analisadas as universidades federais brasileiras por meio da análise de correlação não-paramétrica de Spearman e a utilização de uma variável chamada Índice de Empenho Orçamentário por Emendas (ILORE), para verificar possíveis efeitos do empenho orçamentário de emendas parlamentares em contraste com os indicadores de desempenho do TCU. Os resultados indicaram que o ILORE se relacionou de maneira inversa e fraca em 6 dos 10 indicadores, o total de despesas empenhadas se relacionou de maneira positiva em 9 dos 10 indicadores, e que o total de despesas empenhadas oriundas de emendas se relacionou de maneira positiva em 4 dos 10 indicadores.

Palavras-chave: Indicadores. Orçamento Impositivo. Desempenho.

Área temática: Sistemas de controle gerencial e custos

O impacto das emendas parlamentares nas Universidades Federais Brasileiras como mecanismo de melhoria dos indicadores de desempenho

RESUMO

A PEC do Orçamento Impositivo trouxe mudanças na forma como o Legislativo interage com o Executivo no planejamento orçamentário. A imposição orçamentária traz alguns debates como a comparação com o modelo autorizativo, o mais adotado no Brasil, qual a relação político-partidária estabelecida entre os poderes e se essas mudanças podem ser benéficas para o serviço público. De modo igual, o encaminhamento de recursos orçamentários às instituições traz a atenção em avaliar os seus respectivos desempenhos. No caso das universidades federais, os indicadores de desempenho definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) constituem um dos instrumentos de avaliação de desempenho. O objetivo do presente estudo foi analisar a relação das emendas parlamentares destinadas às Universidades Federais com os indicadores de desempenho do TCU. Foram analisadas as universidades federais brasileiras por meio da análise de correlação não-paramétrica de Spearman e a utilização de uma variável chamada Índice de Empenho Orçamentário por Emendas (ILORE), para verificar possíveis efeitos do empenho orçamentário de emendas parlamentares em contraste com os indicadores de desempenho do TCU. Os resultados indicaram que o ILORE se relacionou de maneira inversa e fraca em 6 dos 10 indicadores, o total de despesas empenhadas se relacionou de maneira positiva em 9 dos 10 indicadores, e que o total de despesas empenhadas oriundas de emendas se relacionou de maneira positiva em 4 dos 10 indicadores.

Palavras-chave: Indicadores. Orçamento Impositivo. Desempenho.

Área Temática: Sistemas de controle gerencial e custos

1 INTRODUÇÃO

A alteração na legislação por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Orçamento Impositivo, instituiu a execução obrigatória das emendas parlamentares aprovadas no exercício. Este marco constitucional fez com que o poder legislativo dependesse menos do poder executivo, pois a aprovação das emendas durante o processo legislativo orçamentário já concede a estas a qualidade de recurso com execução obrigatória (Oliveira & Santos Filho, 2018). Portanto, as organizações da administração indireta tem buscado esta alternativa como complemento às suas demandas orçamentárias.

Por consequência desta separação entre os poderes no Brasil, a discussão sobre o orçamento impositivo e as emendas parlamentares põe em contraste o Legislativo e o Executivo, pois este pode alterar a execução do orçamento aprovado pelo primeiro. Este cenário, caso seja efetivado, gera insatisfação nos parlamentares devido à mudança das prioridades de gastos e a não execução daquilo que foi

acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas (Menezes & Pederiva, 2015).

O direcionamento dos recursos às instituições públicas por meio do orçamento público traz a atenção em avaliar os desempenhos destas como um todo, com o objetivo de verificar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação do recurso público. Nessa perspectiva, as instituições públicas devem desenvolver processos gerenciais que auxiliem na avaliação de seu desempenho, sendo os indicadores de desempenho instrumentos capazes de fornecer informações importantes para a tomada de decisão (Matsumoto, Albuquerque, Rita, & Pinto, 2019).

Baseado num modelo de gestão pública que prioriza a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, o Tribunal de Contas da União (TCU) adequou sua função constitucional de apreciação e julgamento das contas dos responsáveis pela gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com foco no resultado (Soares, Bordin, & Rosa, 2019).

No caso das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), um dos marcos para a consolidação desta adequação foi a Decisão nº 408/2002 do TCU, que estabeleceu orientações para cálculos de indicadores de desempenho a serem divulgados nos Relatórios de Gestão, sendo estes integrantes da prestação de contas das instituições.

Sobre os estudos dos indicadores de desempenho nas instituições públicas, tanto indicadores puramente financeiros quanto indicadores com variáveis não financeiras, o debate gira em torno de quais indicadores seriam mais adequados para mensurar o desempenho das organizações do setor público (Klann, Cunha, Rengel, & Scarpin, 2012).

Desta forma, o presente trabalho traz a seguinte questão: Como as emendas parlamentares destinadas às Universidades Federais se relacionam com os indicadores de desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU)? Como objetivo geral do presente trabalho, pretende-se analisar a relação das emendas parlamentares destinadas às Universidades Federais nos indicadores de desempenho do Tribunal de Contas da União (TCU).

Justifica-se o trabalho pela necessidade de avaliar o impacto das emendas parlamentares individuais nas diversas áreas do serviço público. Para a sociedade, a partir destes estudos é possível trazer debates sobre a eficiência da utilização do recurso público nas organizações. É crucial que todos os setores da sociedade entendam o uso do recurso público e sua transparência nas programações criadas pelas emendas parlamentares. Porém, o presente trabalho não terá como objetivo discutir os méritos ou o caráter ético destas emendas ou da Emenda Constitucional 86/2015.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico será abordado um histórico e as discussões existentes sobre o orçamento impositivo e o uso de indicadores de desempenho nas Instituições de Ensino Superior (IFES).

2.1 Orçamento impositivo no Brasil

Todo ano, o governo federal apresenta o seu Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é a sua proposta para os gastos federais do exercício seguinte. Ao passar por análise no Congresso Nacional, os parlamentares podem apresentar alterações ao orçamento, chamadas de emendas parlamentares.

Estas emendas são os instrumentos que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual da União, sendo estas o meio dos parlamentares aperfeiçoarem a proposta do Poder Executivo, destinando recursos para as regiões ou projetos de maior interesse deles (Turino & Sodré, 2018).

A Emenda Constitucional 86/2015 traz a obrigatoriedade da execu o orçamentária e financeira das programac es criadas pelas emendas parlamentares individuais, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (receita tributária deduzida das transferências constitucionais) realizada no exercício anterior, sendo no mínimo metade destas direcionado   saúde.

Segundo Kanayama (2009), a lógica do orçamento impositivo é a seguinte: se o Executivo, ao montar sua proposta orçamentária, pretende despender uma determinada quantia de recursos em suas políticas públicas, não há motivo aparente para que não o cumpra. Portanto, o orçamento impositivo seria na verdade uma “autoimposi o”, pois a iniciativa parte do próprio Executivo.

No Brasil, o modelo orçamentário majoritariamente adotado é o autorizativo, onde o Poder Executivo tem uma margem de discricionariedade para manobrar o orçamento sem que necessariamente tenha que executá-lo tal qual foi aprovado pelo Legislativo (Souza, Oliveira, & Vicentin, 2015).

Porém isso não significa que a União não tem gastos obrigatórios. Primeiro, pela própria natureza das despesas obrigatórias como pessoal e transferências a estados e municípios, mas existem também dispositivos como o Art. 212 da Constitui o Federal que diz que “A União aplicar , anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manuten o e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988).

Outro exemplo é o Art. 5  da Lei Complementar n  141/2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados na saúde pública: “A União aplicar , anualmente, em a es e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente   varia o nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual”.

Segundo Lima (2003), o orçamento impositivo pode assumir três formas, como mostra a tabela a seguir:

Modelo	Descri�o
Extremo	O governo � obrigado a executar integralmente a programac�o orçamentária definida pelo Congresso Nacional.
Intermediário	O governo precisa pedir autoriza�o ao Congresso Nacional para não executar aquela despesa prevista.
Flexível	� determinada a obrigatoriedade da execu�o de apenas parte do orçamento, deixando margem para o Executivo decidir.

Quadro 1. Tipos de Orçamento Impositivo

Fonte: Adaptado de Lima (2003)

Tratando-se da legisla o brasileira, o modelo intermediário é o que mais se aproxima da realidade, pois a flexibilidade do Poder Executivo conta com a autoriza o legislativa tácita ou expressa, como os dos mecanismos previstos na LDO ou a aprova o de créditos adicionais (Menezes & Pederiva, 2015).

A grande vantagem do orçamento impositivo é a maior democratiza o na realiza o das despesas e nas defini es dos projetos que serão priorizados no

planejamento dos investimentos, o que por si só já é fator de fortalecimento da governança pública (Souza, Oliveira & Vicentin, 2015). Os autores acrescentam que para atingir este patamar de boa governança, é necessária uma participação mais ativa do Legislativo, que deve ser mais criterioso na elaboração e acompanhamento da execução orçamentária.

Entretanto Kanayama (2009) vê aspectos negativos no orçamento impositivo, alegando que este choca-se com o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, pois a alocação de recursos estaria condenada ao ostracismo uma vez que seria impossível alterar o planejamento conforme as necessidades conjunturais. O autor também afirma que o defeito da administração pública não é apenas a execução do plano orçamentário, mas, também, sua própria elaboração, pois de nada adianta planejar mal e ser obrigado a executar esse plano.

Tratando-se de orçamento público e seus modelos, não apenas o aspecto técnico deve ser considerado, mas também o político-partidário. O debate sobre as reformas orçamentárias é negligente em não considerar os aspectos inerentes à própria dinâmica da decisão dessas reformas, como as configurações de poder, cultura política e as atuações e influências de múltiplos atores e entidades (Velloso, 2011).

Praça (2011) afirma que o modelo autorizativo fornece vantagem distributiva aos membros da base governista, pois permite que os parlamentares pertencentes a esta base tenham mais emendas orçamentárias individuais executadas do que os oposicionistas. Ainda segundo o autor, isso faz com que, em tese, a base governista defenda limites ao emendamento e o orçamento autorizativo enquanto a oposição defende o emendamento ilimitado e o orçamento impositivo.

2.2 Indicadores de desempenho nas Instituições de Ensino Superior (IFES)

Indicadores são índices desenvolvidos pelas organizações que permitem uma análise da realidade e as principais variáveis que a afeta, não somente pela gestão e seu respectivo resultado, mas também pelo desenvolvimento da estratégia organizacional. No caso das instituições de ensino superior, são ferramentas que podem ser aplicadas como instrumento de exercício do controle da gestão com critérios de economia, eficiência e eficácia (Reis & Reis, 2013).

A Decisão TCU nº 408/2002 determinou que a partir do exercício de 2002 as IFES informassem nos seus relatórios de gestão um conjunto de indicadores operacionais que possibilitasse a avaliação do desempenho operacional da instituição pelo Tribunal. A fixação de indicadores permite a comparação de desempenho entre essas instituições.

Para entender os indicadores de desempenho, é necessário entender o conceito de aluno e professor equivalente, utilizado como base de alguns dos indicadores. Aluno equivalente é uma aproximação para o número equivalente de estudantes de tempo integral, incluindo todos os cursos de caráter permanente e excluindo todos que são autofinanciáveis como, por exemplo, um mestrado profissional (Barbosa, Freire & Crisóstomo, 2011).

Já os professores equivalentes são a soma dos professores em exercício efetivo no ensino superior, inclusive em funções gratificadas ou cargos comissionados, com os professores substitutos e visitantes, excluindo-se os professores afastados para capacitação, mandato eleito ou cedidos para outros órgãos da administração pública (TCU, 2010).

O conceito também serve para atribuir pesos aos cursos, visto que estes tem durações, custos e funcionamentos distintos. O peso do curso depende do nível de

retenção e da duração média, sendo determinado pelo próprio TCU. Por exemplo, os cursos de Medicina têm peso 4,5 enquanto os cursos de Psicologia têm peso 1.

A partir do entendimento de contribuir para o aprimoramento da gestão das IFES foram concebidos nove indicadores de desempenho, como mostra o quadro 2 a seguir:

Tipo	Sigla	Indicador	Descrição
Eficiência	CCAÉ	Custo Corrente por Aluno Equivalente	Entende-se que quanto menor o custo, deve traduzir-se em eficiência nos gastos públicos. É dado em reais.
	ATIPE	Aluno em Tempo Integral por Professor Equivalente	Entende-se que quanto menor este valor, maior é a quantidade de professores em relação aos alunos e assim, estes receberão melhor assistência, favorecendo a produtividade da instituição.
	ATIFE	Aluno em Tempo Integral por Funcionário Equivalente	Entende-se que quanto menor este valor, maior é a quantidade de funcionários em relação aos alunos e assim, estes receberão melhor assistência, favorecendo a produtividade da instituição.
	FEPE	Funcionário Equivalente por Professor Equivalente	Representa o corpo de apoio indireto ao professor e ao aluno, e o tamanho do corpo de apoio e atendimento direto ao aluno, tendo relação direta com a formação deste.
Eficácia	CAPEs	Conceito CAPEs para Programas de Pós-Graduação	Indica a qualidade dos cursos de pós-graduação. Entende-se que um melhor conceito na pós-graduação indica também um qualidade maior no ensino da graduação. O índice na graduação vai de 1 (pior) até 7 (melhor), sendo os valores maiores os cursos de excelência a nível internacional.
	IQCD	Índice de Qualificação do Corpo Docente	Representa a qualificação do corpo docente em relação à sua titulação. Quanto maior o índice, mais qualificado será o corpo docente e mais preparados e envolvidos estarão com as atividades de pesquisa, ensino e extensão. O índice vai de 1 (Graduados) a 5 (Doutores)
	TSG	Taxa de Sucesso na Graduação	Representa a proporção de alunos que concluíram o curso na duração prevista. É dado em porcentagem.
Efetividade	GPE	Grau de Participação Estudantil	Revela em que grau os alunos se utilizam da capacidade instalada nas IES e a velocidade da integralização curricular. É dado em porcentagem.
	GEPG	Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	Retrata o grau de envolvimento em atividades de pesquisa, ensino e extensão na pós-graduação. Um maior índice sugere um maior envolvimento e, conseqüentemente, uma maior qualidade. É dado em porcentagem.

Quadro 2. Indicadores de Desempenho

Fonte: Adaptado de Santos, Barbosa, Martins e Moura (2017)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Delimitação da pesquisa e variáveis

A presente pesquisa se apresenta de natureza descritiva e de uma abordagem quantitativa. De acordo com o Censo do Ensino Superior 2018, existem 110 Instituições Federais de Ensino Superior, sendo 63 destas (57,3%) correspondentes às universidades. O universo de pesquisa corresponderá, portanto, as 63 universidades federais brasileiras, não serão considerados no universo outras IFES, como os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros

Universitários. Do total, apenas a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) foi retirada da amostra, por não terem sido encontrados valores referentes ao IGC (Índice Geral de Cursos).

Foram coletados dados de 2016 a 2018, sendo justificado este horizonte temporal pela falta de informações na base de dados utilizada para períodos anteriores a este. Como variáveis dependentes foram utilizadas os nove indicadores de gestão do TCU.

Para o presente estudo também foi utilizado o Índice Geral de Cursos (IGC), apesar de não ser um indicador de desempenho do TCU. Segundo Soares, Bordin e Rosa (2019) o IGC é o principal instrumento pelo qual se avalia a qualidade das instituições, produzindo inclusive um ordenamento das melhores universidades amplamente divulgado na mídia.

Para o CCAE, ATIFE e FEPE, não foram considerados os valores referentes aos Hospitais Universitários (HU), pois como nem todas as universidades tem HU próprio, considerar os indicadores que contemplem essa característica pode prejudicar a comparabilidade dos resultados (Soares; Bordin & Rosa, 2019).

Já a variável independente é a razão entre as despesas empenhadas provenientes de emendas e o total de despesas empenhadas pela universidade, em cada um dos anos estudados. A variável será denominada ILORE (Índice de Empenho Orçamentário por Emendas), que varia de 0 a 1 e será calculada da seguinte forma:

$$ILORE = \frac{DE_{em}}{DE_{total}}$$

Onde,

DE_{em} = Despesas empenhadas no exercício com recursos de emendas;

DE_{total} = Total de despesas empenhadas pela universidade no exercício;

O quadro 3 apresenta o resumo das relações esperadas entre os indicadores do TCU e o ILORE:

Nomenclatura	Indicador	Relação Esperada
CCAЕ	Custo Corrente por Aluno Equivalente	Positiva
ATIPE	Aluno em Tempo Integral por Professor Equivalente	Inversa
ATIFE	Aluno em Tempo Integral por Funcionário Equivalente	Inversa
FEPE	Funcionário Equivalente por Professor Equivalente	Inversa
CCAPES	Conceito CAPES para Programas de Pós-Graduação	Positiva
IQCD	Índice de Qualificação do Corpo Docente	Positiva
TSG	Taxa de Sucesso na Graduação	Positiva
GPE	Grau de Participação Estudantil	Positiva
GEPG	Grau de Envolvimento Discente com a Pós-Graduação	Positiva
IGC	Índice Geral de Cursos	Positiva

Quadro 3. Resumo das Relações Esperadas

Fonte: Adaptado de Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011)

Para efeitos de comparação, também foram feitas análises com as despesas empenhadas separadamente, ou seja, das despesas empenhadas com recursos de emendas e o total de despesas empenhadas. Os dados relativos aos indicadores do TCU foram coletados a partir dos relatórios de gestão das Universidades Federais,

os dados das despesas liquidadas serão coletadas nos portais da transparência das universidades e os valores das emendas serão via solicitação ao Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

3.2 Comportamento da amostra e análise de correlação

Para o presente trabalho será utilizado à análise de correlação, para verificar os efeitos dos empenhos orçamentários nos indicadores de gestão. Porém, é preciso definir qual será a análise de correlação que será utilizada. Para isto, foi feito um teste de normalidade dos dados. Se os dados tiverem um comportamento seguindo uma distribuição normal, será utilizado a correlação paramétrica de Pearson, caso contrário, será utilizado a correlação não-paramétrica de Spearman.

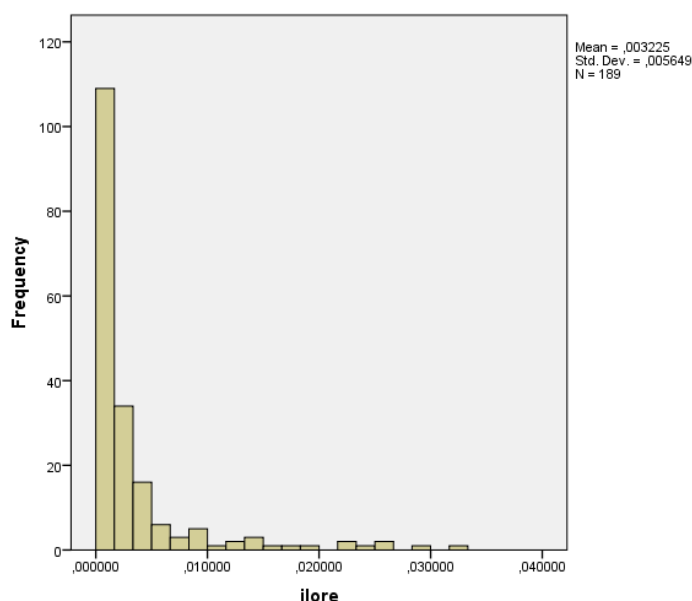


Figura 1. Teste de normalidade dos dados

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A Figura 1 mostra que o comportamento dos dados do presente trabalho não é o de uma distribuição normal, logo a análise de correlação que será utilizada será a correlação não-paramétrica de Spearman. A interpretação dos resultados da análise seguirá o modelo de Dancey e Reidy (2006), conforme Quadro 4:

Valores	Descrição
De 0,00 a 0,30	Existe fraca correlação linear
Maior que 0,30 até 0,60	Existe moderada correlação linear
Maior que 0,60 até 1	Existe forte correlação linear

Quadro 4. Classificação da Correlação

Fonte: Adaptado de Dancey e Reidy (2006).

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise descritiva das despesas empenhadas

A universidade que mais empenhou despesa em um ano foi a UFRJ em 2018, num total de R\$ 4.016.243.944,85 enquanto a UFOB em 2016 foi a que empenhou menos despesa, no valor de R\$ 80.494.700,19. Quanto às despesas oriundas de emendas, a UFS em 2016 empenhou um total de R\$ 17.878.432,00, o maior da série histórica. Enquanto na amostra tivermos universidades que não tiveram despesas empenhadas oriundas de emendas, como exemplos podemos citar a FURG, UFAL e UFLA em 2016, UNIFEI, UNILAB e UNIPAMPA em 2017 e UTFPR, UNILA e UFV em 2018. A partir da tabela abaixo é possível determinar o perfil das despesas empenhadas e suas respectivas emendas parlamentares.

Tabela 1

Total de despesas empenhadas e emendas no período

Região	Total Empenhado no Período (R\$)	Total de Emendas no Período (R\$)	Média por Universidade (R\$)	Média de Emendas por Universidade (R\$)	ILORE região
Norte	12.789.266.660,07	61.193.039,23	426.308.888,67	2.039.767,97	0,004785
Sul	30.192.725.187,72	27.240.262,92	914.931.066,29	825.462,51	0,000902
Sudeste	56.849.782.326,22	146.619.795,03	997.364.602,21	2.572.277,11	0,002579
Centro-Oeste	16.494.755.760,55	15.416.105,65	1.099.650.384,04	1.027.740,38	0,000935
Nordeste	44.749.596.315,65	106.392.830,89	877.443.065,01	2.086.133,94	0,002378

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

É possível observar a partir da Tabela 1 que a região Sudeste foi onde houve o maior valor de despesas empenhadas, bem como o maior valor de emendas no período, seguida pela região Nordeste, Sul, Centro-Oeste e por último, a região Norte. Apesar do Norte ter o menor valor para as despesas empenhadas, ela possui mais emendas do que a Sul e Centro-Oeste e proporcionalmente é a região com as maiores quantias de emendas parlamentares empenhadas, com um ILORE de 0,004785, destacando a importância do instrumento para a região.

Para as outras regiões, destacam-se também os valores das regiões Sudeste e Nordeste, enquanto as regiões Sul e Centro-Oeste são as que proporcionalmente menos recebem emendas parlamentares.

Sobre a média dos valores por universidade, das 62 que compõem a nossa amostra, 10 são da região Norte, 5 na região Centro Oeste, 11 da região Sul, 19 na região Sudeste e 17 na região Nordeste. A região Centro-Oeste se destaca por ter a maior média da despesa empenhada no período. Já em relação à média do total de emendas, percebe-se um comportamento parecido com o total, as regiões Norte, Nordeste e Sudeste são as que receberam em média, mais emendas durante o período.

4.2 Análise descritiva dos indicadores de desempenho

A estatística descritiva dos valores das despesas empenhadas mais os indicadores de desempenho analisados no presente trabalho estão na Tabela 2:

Tabela 2

Estatística Descritiva dos Indicadores de Desempenho

Indicador	Mínimo	Máximo	Médio	Desvio Padrão
Desp. Emp.	80.494.700,19	4.016.243.944,85	866.000.678,76	745.285.923,11

Desp. Emp. Emend.	-	17.878.432,00	1.918.613,08	2.766.606,40
ILORE	-	0,03228	0,003246	0,00568
CCAE	3.924,13	230.355,10	21.504,01	16.777,91
ATIPE	3,23	23,59	11,83	2,83
ATIFE	2,24	34,55	9,06	3,66
FEPE	0,41	3,05	1,40	0,37
GPE	0,22	2,76	0,76	0,25
GEPG	0,01	0,30	0,11	0,07
CCapes	-	5,32	3,80	0,69
IQCD	-	5,24	4,32	0,48
TSG	-	88,85	45,98	14,25
IGC	2,2909	4,3113	3,4031	0,4418

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

O Custo Corrente sem HU/Aluno Equivalente possui valor mínimo de R\$ 3.924,13 trazido pela UFOPA 2018 e máximo de R\$ 230.355,10, pela UFMS em 2016. Percebe-se que os valores máximos e mínimos são bem discrepantes, a média desta variável ficou em 21.504,01 e desvio padrão de 16.777,91.

Para o ILORE, o valor mínimo é de zero já que, como mostrado no tópico anterior, algumas universidades passaram por um exercício sem ter nenhuma despesa empenhada de emendas. O valor máximo é de 0,03228 (ou 3,228%), obtido pela UNIFAP em 2016, por fim, temos uma média de 0,003246 (ou 0,03246%), com desvio padrão de 0,00568.

Sobre o indicador Aluno tempo integral por professor equivalente, o valor mínimo foi de 3,23, obtido pela UFOB em 2017 e o valor máximo foi de 23,59, trazido pela UFAL em 2016. Percebe-se valores bastante discrepantes, onde temos universidade que tiveram apenas três professores por aluno integral no ano e outras que tiveram mais de 20, a média ficou em 11,83, com desvio padrão de 2,83.

Para o Aluno tempo integral por funcionário equivalente sem HU, o valor mínimo foi de 2,24, trazido pela UFOB em 2017 e valor máximo de 34,55, obtido pela UFAL em 2016. O cenário é bastante similar ao do indicador anterior, tanto é que as universidades em questão são as mesmas. A média do indicador ficou em 9,06 e o desvio padrão em 3,66.

O indicador Funcionário equivalente sem HU por professor equivalente teve um valor mínimo de 0,41, alcançado pela UTFPR em 2017, e valor máximo de 3,05, obtido pela UFV em 2016. A média do indicador ficou em 1,40, com desvio padrão de 0,37.

Sobre o Grau de Participação Estudantil, este teve como valor mínimo 0,22, alcançado pela UFOB em 2017, e com um valor máximo de 2,76, obtido pela UNIVASF em 2017. É perceptível também que este índice apresenta muita discrepância entre os níveis máximo e mínimo. A média do indicador ficou em 0,76 e desvio padrão de 0,25.

Para o indicador Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação, o valor mínimo foi de 0,01, alcançado pela UNIFESSPA em 2017 e um valor máximo de 0,30, obtido pela UFRGS em 2018. A média deste indicador ficou em 0,11 com desvio padrão de 0,07.

Para os indicadores Conceito Capes/MEC para Pós-Graduação, Índice de Qualificação do Corpo Docente e Taxa de Sucesso na Graduação, o valor mínimo foi de zero pelos dados não-obtidos da UNIFESP em 2018. Já os valores máximos destas variáveis foram, respectivamente, 5,32 pela UFRGS em 2017, 5,24 pela UFRRJ em 2016 e 88,85%, pela UFAL em 2016. As médias dos indicadores ficaram, respectivamente, em 3,80, 4,32 e 45,98% e os desvios padrão foram de 0,69, 0,38 e 14,25.

Por fim, temos o Índice Geral de Cursos, com valor mínimo de 2,2909, obtido pela UNIFESSPA em 2016 e valor máximo de 4,3113, da UFRGS em 2017. Não é surpresa que a mesma universidade que teve o maior IQCD também teve o maior IGC, já que o primeiro faz parte do cálculo do segundo. A média deste indicador ficou em 3,4031, com desvio padrão de 0,4418.

4.3 Análise da relação indicadores de desempenho x ILORE

Calculado o valor do ILORE a partir dos dados das despesas empenhadas e despesas empenhadas oriundas de emendas, é possível agora fazer o teste de correlação não-paramétrica de Spearman, que resulta na tabela seguinte:

Tabela 3.

Correlação Indicadores x ILORE

Indicadores de Desempenho		ILORE
Custo Corrente sem HU/aluno equivalente (R\$)	Coeficiente de correlação	0,028
	Significância (2-tailed)	0,705
Aluno tempo integral/ professor equivalente	Coeficiente de correlação	-0,055
	Significância (2-tailed)	0,456
Aluno tempo integral/ funcionário equivalente sem HU	Coeficiente de correlação	0,124
	Significância (2-tailed)	0,091
Funcionário equivalente sem HU/ professor equivalente	Coeficiente de correlação	-0,195**
	Significância (2-tailed)	0,008
Grau de Participação Estudantil (GPE)	Coeficiente de correlação	-0,193**
	Significância (2-tailed)	0,008
Grau de Envolvimento Discente com Pós-graduação (GEPG)	Coeficiente de correlação	-0,164*
	Significância (2-tailed)	0,026
Conceito CAPES/MEC para Pós-Graduação	Coeficiente de correlação	-0,127
	Significância (2-tailed)	0,085
Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	Coeficiente de correlação	-0,251**
	Significância (2-tailed)	0,001
Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)	Coeficiente de correlação	-0,175*
	Significância (2-tailed)	0,017
Índice Geral de Cursos (IGC)	Coeficiente de correlação	-0,178*
	Significância (2-tailed)	0,015

Fonte: Elaboração própria (2020)

Nota: **Significante a 0,01

*Significante a 0,05

Tratando-se dos indicadores Custo corrente por aluno equivalente e aluno tempo integral/funcionário equivalente sem HU, vimos que foi apresentada correlação positiva fraca e sem significância estatística, o que indica que a proporção das despesas empenhadas oriundas de emendas não tem relação significativa com o indicador citado acima.

Para os indicadores Aluno tempo integral/professor equivalente e conceito Capes/MEC para a Pós-Graduação, foi observada uma correlação fraca negativa. Na segunda observação, por ter uma correlação fraca e sem significância estatística,

os dados sugerem que o ILORE e o indicadores citados não possuem qualquer relação significativa.

Para os indicadores Funcionário equivalente sem HU/professor equivalente e Grau de Participação Estudantil, foi encontrada uma correlação fraca inversa, significativa a 1%. Para o FEPE, essa relação inversa era esperada, já que um menor valor do FEPE significa que os professores da universidade estão sendo assistidos por mais funcionários. Para o GPE, os resultados são similares aos encontrados por Menezes (2019), que analisou que como este indicador expressa, de certa forma, o tempo que os alunos levam para integralizarem seus créditos, quanto maior a participação, menor será o tempo que permanecerão na universidade e menores serão os custos para sua formação.

Sobre os indicadores Grau de Envolvimento Discente com Pós-graduação, Taxa de Sucesso na Graduação e Índice Geral de Cursos, foi encontrada uma correlação fraca inversa significativa a 5%. Ou seja, os dados sugerem que, quanto maior for a proporção das despesas empenhadas oriundas de emendas, menor serão estes indicadores, este resultado não foi o esperado, visto que segundo o Quadro 4, para estes indicadores era esperada uma relação positiva.

Por fim, para o indicador Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), foi encontrada uma correlação fraca inversa significativa a 1%. Este resultado sugere que um aumento nas despesas empenhadas oriundas de emendas da universidade, menor será a qualificação do corpo docente da instituição. Este resultado está de acordo com o trabalho realizado por Santos et al. (2017), onde analisando o grau de eficiência dos recursos aplicados em relação entre os indicadores do TCU nas IFES, foi encontrado que aumentos no IQCD resultaram em menores aplicações sobre o recurso planejado. É possível ressaltar que como o IQCD tem relação com a folha de pagamentos dos professores, não há tanta liberdade para gerenciamento, pois trata-se de uma despesa fixa.

Como resultado geral, é possível concluir que não foram encontradas correlação significativa forte entre o ILORE e qualquer um dos indicadores de gestão do TCU mais o IGC. São resultados similares aos encontrados por Matsumoto et al (2019), onde analisando as relações entre os indicadores do TCU e o Indicador de Eficiência Acadêmica no ensino técnico federal da região Nordeste, foi concluído que os indicadores não se relacionam entre si. Uma das possíveis causas seria os aspectos socioculturais desprezados no estabelecimento dos indicadores que não considerou as particularidades de cada região do Brasil.

Entretanto, pelo fato da metodologia utilizada ser a correlação não-paramétrica de Spearman, é possível verificar relações significantes dos índices entre as variáveis do ILORE separadas, ou seja, as despesas empenhadas totais e as despesas empenhadas oriundas de emendas. Na Tabela 4 estão destacados todas as correlações significantes encontradas.

Tabela 4.
Relações entre os indicadores e as despesas

Indicadores de Desempenho		Desp. Emp.	Desp. Emp. Emendas
Custo Corrente sem HU/aluno equivalente (R\$)	Coeficiente de correlação	-0,060	-0,013
	Significância (2-tailed)	0,415	0,855
Aluno tempo integral/professor equivalente	Coeficiente de correlação	0,636**	0,253**
	Significância (2-tailed)	0,000	0,000
Aluno tempo integral/	Coeficiente de correlação	0,371**	0,292**

funcionário equivalente sem HU	Significância (2-tailed)	0,000	0,000
Funcionário equivalente sem HU/ professor equivalente	Coeficiente de correlação	0,148*	-0,087
	Significância (2-tailed)	0,044	0,235
Grau de Participação Estudantil (GPE)	Coeficiente de correlação	0,158*	-0,068
	Significância (2-tailed)	0,031	0,353
Grau de Envolvimento Discente com Pós-graduação (GEPG)	Coeficiente de correlação	0,715**	0,176*
	Significância (2-tailed)	0,000	0,016
Conceito CAPES/MEC para Pós-Graduação	Coeficiente de correlação	0,683**	0,182*
	Significância (2-tailed)	0,000	0,013
Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	Coeficiente de correlação	0,285**	-0,077
	Significância (2-tailed)	0,000	0,296
Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)	Coeficiente de correlação	0,310**	0,018
	Significância (2-tailed)	0,000	0,803
Índice Geral de Cursos (IGC)	Coeficiente de correlação	0,539**	0,091
	Significância (2-tailed)	0,000	0,216

Fonte: Elaboração pelos autores (2020)

Nota: **Significante a 0,01

*Significante a 0,05

Para os indicadores custo corrente por aluno equivalente, os dados mostraram correlações fracas inversas e sem significância estatística, mostrando que para a variável analisada, o montante das despesas empenhadas e despesas oriundas de emendas não surte efeito significativo.

Falando dos indicadores Aluno tempo integral/professor equivalente, aluno tempo integral/funcionário equivalente sem HU, Índice de Qualificação do Corpo Docente, Taxa de Sucesso na Graduação e no Índice Geral de Cursos, os dados indicam várias correlações positivas fortes ou moderadas, todas significantes a 1%. Ou seja, os dados sugerem que um aumento nas despesas empenhadas e/ou despesas empenhadas de emendas podem ocasionar um aumento dos indicadores citados. Estes resultados estão de acordo com o trabalho de Soares, Bordin e Rosa (2019), onde analisando a relação entre os indicadores de desempenho e as notas no IGC, Enade e IDD, foi concluído que a tendência de que melhores quadros docentes, assim como pós-graduação forte, influenciam positivamente no desempenho dos alunos no teste Enade em relação a alunos de outras instituições.

Para os indicadores Grau de Participação Estudantil e Funcionário Equivalente sem HU/Professor equivalente, foi encontrada uma correlação positiva fraca na parte das despesas totais, significativa a 5%. O resultado obtido no primeiro está de acordo com o previsto, diferente do segundo que o resultado esperado era uma correlação inversa.

Por fim, para os indicadores Conceito Capes/MEC para Pós-Graduação e Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação, os resultados encontrados foram de correlação forte e positiva, significativa a 1%, para as despesas empenhadas totais e fraca positiva para as despesas oriundas de emendas, significativa a 5%. As observações indicam que uma maior quantidade de despesas empenhadas tendem a aumentar quantidade de vagas na pós-graduação, bem como um maior envolvimento dos discentes e uma melhor avaliação do MEC.

Para a despesa empenhada total, os indicadores Índice de Qualificação do Corpo Docente, Grau de Envolvimento Discente com Pós-graduação, Conceito Capes/MEC para Pós-graduação e Índice Geral de Cursos, os resultados estão de acordo com o trabalho de Menezes (2019), que investigando a relação entre os indicadores do TCU e os custos por aluno equivalente, também encontrou correlações significativas e moderadas ou fortes para os indicadores citados, indicando que o custo por aluno tende a ser maior quanto mais alunos estiverem matriculados e envolvidos com a pós-graduação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo descrever como os indicadores de desempenho do TCU segundo a Decisão nº 408/2002 se relacionam com as despesas empenhadas oriundas de emendas, a partir da utilização de um indicador chamado Índice de Empenho Orçamentário por Emendas (ILORE).

No geral, os resultados indicaram que o ILORE se relacionou de maneira fraca e inversa com 6 dos 10 indicadores analisados, a saber: Funcionário equivalente sem HU/professor equivalente, Grau de Participação Estudantil, Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação, Taxa de Sucesso na Graduação, Índice Geral de Cursos e Índice de Qualificação do Corpo Docente.

Já ao analisar as variáveis do ILORE separadamente (despesas empenhadas totais e despesas oriundas de emendas), foi possível observar uma quantidade maior de correlações moderadas, fortes e positivas. As despesas empenhadas totais apresentaram correlação estatística significativa em 9 dos 10 indicadores analisados, sendo o Custo Corrente por Aluno Equivalente o único indicador não contemplado.

Para o nível de despesas empenhadas oriundas de emendas, 4 dos 10 indicadores foram significantes estatisticamente: Aluno tempo integral/professor equivalente, aluno tempo integral/funcionário equivalente sem HU, Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação e Conceito Capes/MEC para Pós-Graduação. Estes resultados indicam que para o presente trabalho, analisar as variáveis separadamente teve um efeito esperado melhor do que analisar o ILORE.

Outro ponto importante trazido pela presente pesquisa se diz na análise regional descritiva, onde foi constatado que no período analisado, as regiões Norte, Sudeste e Nordeste são as que proporcionalmente mais recebem emendas parlamentares, destacando a importância do mecanismo as universidades dessas localidades.

A pesquisa utilizou dados de 2016 a 2018, sendo esta uma das limitações do trabalho, a falta de dados consistentes tanto dos anos anteriores quanto dados sobre restos a pagar e despesas liquidadas podem ser citadas como as principais restrições da presente pesquisa. Espera-se que os resultados desta pesquisa sirvam como base ou início de trabalhos futuros que envolvam: (i) uma maior série temporal; (ii) dados sobre as despesas liquidadas e restos a pagar; (iii) maior análise sobre quais regiões e estados obtiveram os melhores desempenho; (iv) outros procedimentos metodológicos, como a análise de dados em painel e a análise de cluster; (v) recortes que abordem outras classificações por universidade, como idade ou porte.

REFERÊNCIAS

- Barbosa, G. de C.; Freire, F. de S.; Crisóstomo, V. L. (2011). Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 16 (2), 317–344.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Dancey, C.; Reidy, J. (2006). *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed.
- Kanayama, R. L. (2009). A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, 7 (28), 127–144.
- Klann, R. C.; Cunha, P. R; Rengel, S; Scarpin, J. E. (2012). Avaliação de Desempenho das Instituições de Ensino Superior pertencentes à Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe). *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15 (3), 71–87.
- Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. (2012). Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm.
- Lima, E. C. P. (2003). Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, 26, 5–15.
- Matsumoto, M. C. S. G. B.; Albuquerque, S. A. S.; Rita, L. P. S.; Pinto, I. M. B. S. (2019). Indicadores de gestão do ensino técnico federal e sua correlação com eficiência acadêmica: uma análise da relação entre o desempenho discente e os investimentos ocorridos com a expansão dos institutos federais da região Nordeste entre 2012 e 2016. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, 9 (3), 07–19.
- Menezes, A. K. de. (2019). *Relação entre Desempenho e Custos no Setor Público: Um Estudo nas Universidades Federais do Brasil*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, RN, Brasil.
- Menezes, D. C.; Pederiva, J. H. (2015). Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, 7 (4), 178–186.
- Ministério Da Educação. (2018). *Censo da Educação Superior: Notas Estatísticas*. 2018. 44p. Recuperado de <http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>.
- Oliveira, L. N; Santos Filho, J. E. (2018, agosto). A Efetividade do Orçamento Impositivo como Ferramenta de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. In: *Anais do CIDESP - Congresso Internacional de*

Desempenho do Setor Público, Florianópolis, SC, Brasil. Recuperado de <http://www.cidesp.com.br/index.php/lcidesp/2cidesp/paper/viewFile/498/279>.

Praça, S. (2011). Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, 17 (1), 137–162.

Reis, E. A.; & Reis, E. A. (2013). Sistemas de informação e tomada de decisão na gestão universitária: um olhar nos indicadores de desempenho de uma instituição de ensino superior. In *Coloquio De Gestión Universitaria En Américas*, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114689>

Santos, A.; Barbosa, F. L. S.; Martins, D. F. V.; Moura, H. J. (2017). Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. *Administração Pública e Gestão Social*, 9 (4), 276–285.

Soares, J. R.; Bordin, R.; Rosa, R. dos S. (2019). Indicadores de Gestão e De Qualidade nas Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras - 2009 - 2016. *Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 25 (2), 215–239.

Souza, R. O. de; Oliveira, A. G. de; Vicentin, I. C. (2015). O Orçamento Impositivo como fator de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública. *Divers@! Revista Eletrônica Interdisciplinar*, 8 (2), 95–103.

Tribunal de Contas da União. (2010). *Orientações para o Cálculo dos Indicadores de Gestão - Versão 2010*. Recuperado de <http://www.proplad.ufu.br/legislacoes/decisao-tcu-no-4082002-plenario>.

Turino, F.; Sodré, F. (2018). Organizações Sociais de Saúde Financiadas por Emendas Parlamentares *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, 16 (3), 1201–1219.

Velloso, J. C. (2011). A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período do plano real. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.