



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Um estudo comparativo da eficiência dos Institutos Federais de Ensino da Região Norte do Brasil.

Fabian Bezerra De Oliveira, Thiago Borges Renault

[ARTIGO] GT 3 Gestão de Organizações Públicas

Um estudo comparativo da eficiência dos Institutos Federais de Ensino da Região Norte do Brasil.

Resumo:

A eficiência, produtividade e melhoria da aplicação de recursos públicos tem uma importância fundamental para a sociedade. As boas práticas de gestão podem favorecer as Instituições de Ensino públicas, melhorando a aplicação dos recursos financeiros. Este artigo tem como objetivo fazer um levantamento da situação da eficiência dos gastos públicos nos Institutos Federais de Ensino da região norte do Brasil, no período de 2012 a 2021. Para a obtenção de resultados, fez-se um levantamento bibliográfico e consulta a base de dados Nilo Peçanha, para comparação dos indicadores de cada Instituto. Como resultados obtidos, é possível indicar a grande diferença entre os indicadores de cada um destes Institutos, sendo possível mensurar em uma análise preliminar, que a eficiência dos gastos é bastante diversa em relação aos IFEs estados da região Norte.

Palavras-chave: Eficiência; Gastos Públicos; Gestão.

Introdução:

Atualmente, as organizações têm buscado medir e melhorar constantemente os seus índices de eficiência e produtividade. Isto já é uma prática comum nas organizações privadas e vem sendo implementada de forma gradativa nas Instituições públicas. As estratégias de gestão podem identificar os desperdícios dentro das unidades do Instituto Federal do Amazonas e assim permitir a proposição de melhorias que objetivem a melhoria dos processos.

Segundo Neto (2020), o princípio da eficiência é o dever essencial para todos os agentes públicos, impondo a busca pela melhor utilização dos recursos para realizar atribuições cotidianas com presteza, perfeição e rendimento funcional, devendo se materializar em resultados positivos e satisfatórios no atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros para o serviço público. Estudos mostram o Brasil em uma posição desfavorável (em relação a eficiência) frente a um painel internacional, considerando diferentes categorias de países, como se observa na Figura 01.

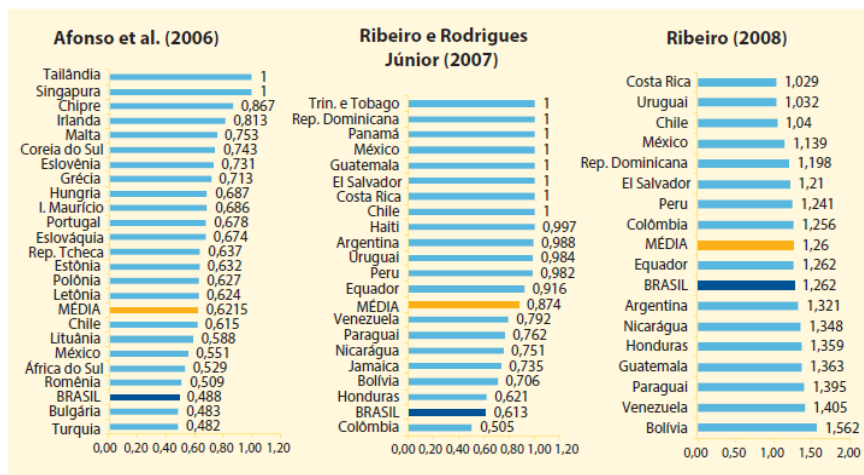


Figura 01

Em linha com esses resultados, estudo publicado pelo FMI (2015b, p. 20) estima que a redução de ineficiências dos gastos públicos brasileiros em educação, saúde, assistência social e investimentos públicos permitiria uma economia potencial superior a 3% do PIB.

Para Neto (2020), a Gestão Pública representa um campo do conhecimento que é moldado por meio de conceituações variadas e, a partir do final do século XX, vem sendo empregado em sobreposição ao conceito de Administração Pública. Em comparação à definição de Administração Pública tradicional, o conceito de Gestão Pública possui uma significação mais atualizada, em razão de utilizar estratégias da gestão da iniciativa privada na esfera pública.

O Instituto Federal do Amazonas (IFAM) aborda no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) as diretrizes, princípios e orientações que visam a consolidação de uma Gestão Administrativa Sustentável com foco na realização de resultados efetivos por meio de objetivos, metas e estratégias capazes de refletir a necessidade do ambiente amazônico. Segundo o PDI (2019-2023), a gestão administrativa busca otimizar a utilização dos recursos materiais, orçamentários e financeiros contribuindo para maximização do desempenho da estrutura organizacional por meio da eficiência do gasto público.

Diante disso, apresentam-se as seguintes questões de pesquisa: Qual a situação atual dos Institutos Federais de Ensino da região norte do Brasil em relação a eficiência

do gasto público? Quais ações podem ser propostas para melhorar a eficiência de gastos nestas Instituições?

A pesquisa se justifica pela necessidade de se definir qual a situação de cada uma das unidades do IFAM em relação aos seus gastos, além de ser necessário compreender todas as especificidades e necessidade individuais. Considerando que muitas unidades estão no interior do Estado, é necessário considerar também estas características particulares para definição dos índices de eficiência. Os gestores poderão a partir deste estudo definir de forma prática quais as melhores estratégias para gestão e controle de suas unidades. Como delimitação da pesquisa, apenas o período de 2017 a 2022 será analisado, e as propostas de melhorias dos gastos só serão analisadas para a unidade do Distrito Industrial, em Manaus, que poderá de piloto para as outras unidades, em caso de êxito obtido na pesquisa.

1. Referencial Teórico

As universidades, principalmente as do setor público, exercem papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, entretanto os recursos públicos distribuídos entre as universidades públicas brasileiras estão diminuindo. Segundo dados da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no período de 1995 a 2001, as instituições de ensino superior públicas perderam 24% dos recursos para custeio e 77% de recursos para investimento em infraestrutura (MAGALHÃES, 2015).

Para Zoghbi et al (2009), os trabalhos mais recentes sobre eficiência do gasto público têm utilizado as técnicas que são geralmente empregadas na análise da eficiência produtiva das unidades privadas. Assim, o governo é tratado como um produtor de bens e serviços qualquer, sendo a sua produtividade comparada a de outros governos a partir da relação entre insumos utilizados e produtos gerados. Assim, quanto maior a produção de um país, Estado ou município, para uma dada quantidade de insumos maior será a sua eficiência. Alternativamente, quanto menor a quantidade de insumos utilizada para uma determinada quantidade de produto, também maior será a eficiência.

No caso da educação os produtos são conceitualmente difíceis de estabelecer. Eles podem ser dados por indicadores quantitativos como número de matrículas ou taxas de conclusão ou por indicadores qualitativos como ocupação e remuneração no longo prazo que captariam melhor a contribuição da educação para o capital humano. A

avaliação adequada da eficiência do setor público na provisão de bens e serviços não é tarefa fácil. Apesar disso, a crença quase que generalizada de que o setor público gasta muito e gasta mal tem levado a um aumento do interesse pela questão apesar das dificuldades envolvidas na análise empírica da mesma. (ZOGHBI et al, 2009).

A realização da avaliação da eficiência em âmbito público é fundamental deve ser adotada pelos gestores públicos, tendo em vista que os reflexos dos investimentos realizados nos diversos setores devem ser transformados em serviços de qualidade e no crescimento dos indicadores sociais da população (ALVARENGA, 2021).

Segundo Monteiro (2015), o Brasil promoveu avanços consideráveis na escolaridade da sua população nas duas últimas décadas. A média de anos de estudos da população jovem (entre 18 e 24 anos) aumentou 55% em 20 anos, alcançando 9 anos em 2012, e os dados mais recentes indicam que 93% das crianças entre 6 e 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental. Entretanto, muitos problemas persistem, principalmente relacionados à qualidade do ensino.

No caso de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil, os indicadores de gestão propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), juntamente com a Secretaria Federal de Controle Interno e a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), são instrumentos que podem servir de suporte à avaliação do pilar avaliação institucional. As IFES são dotadas de autonomia, do ponto de vista legal, para gerir suas atividades como, por exemplo, criar ou extinguir vagas e/ou cursos de graduação ou pós-graduação. A maior parte do financiamento de suas atividades advém de repasses orçamentários do Ministério da Educação embora elas também trabalhem com recursos próprios (BARBOSA, FREIRE e CRISÓSTOMO, 2011).

De acordo com Rolim (2020), avaliar a eficiência de unidades educacionais é essencial para melhorar indicadores de acesso e de qualidade, tais como oferta de vagas, produção científica, qualificação do corpo docente e desempenho de universidades, resultando em uma melhor alocação de recursos. A eficiência é apenas um dos indicadores que podem ser considerados como objetivos de uma instituição pública de ensino superior, existindo também outras medidas que podem ser tidas como de igual ou maior relevância por parte da sociedade que financia a provisão desses serviços, tais como a equidade e a universalização do acesso.

Analisar a eficiência das organizações afeta diretamente a sua gestão e o processo decisório advindos de seus gestores. A partir de análises sobre variáveis de

natureza financeira e não financeira é possível definir o nível de eficiência ou de ineficiência e verificar as razões que conduziram a esses resultados, buscando assim a otimização (ALVARENGA, 2021).

Para Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011), a avaliação do ensino superior se aplica a qualquer instituição, privada ou pública, que preste este serviço. A gestão de instituições privadas não está sujeita a intervenção governamental. Por outro lado, uma instituição pública de ensino superior tem sua gestão fortemente influenciada por políticas governamentais e, neste caso, a prestação de contas para com a sociedade vai além da obrigação de formar bons profissionais cidadãos, mas também está associada à correta utilização de recursos públicos. No Brasil, o ensino superior está muito concentrado em universidades públicas e isto tem obrigado o governo a dedicar atenção especial a estas instituições que têm passado por processos avaliativos de desempenho discente e, adicionalmente, por auditorias de gestão, notadamente as IFES.

A mensuração do custo do setor público, especificamente da educação pública superior, constitui fator-chave para os gestores das IFES, para os governantes e políticos e para a sociedade em geral. Portanto, conhecer o custo por aluno, nos cursos oferecidos por uma universidade, é de grande importância, pois informa o gasto de cada órgão da instituição em relação ao orçamento, bem como os cursos com possibilidade de expansão, sem acarretar gastos excessivos para a instituição (MAGALHÃES, 2015).

Os resultados apresentados por Monteiro (2015) indicam que o aumento de gastos em educação não está associado a uma melhora do aprendizado dos estudantes. Há pelo menos dois conjuntos de explicações para isso. Primeiro, os recursos podem ser desperdiçados e não ser utilizado para promover a melhora do aprendizado. Segundo, pode ter ocorrido desperdício passivo, definido como aquele no qual os recursos são mal aplicados devido ao desconhecimento, incapacidade ou interesse em fazer um melhor uso.

Para Magalhães (2015), podem haver incentivos para a expansão das universidades federais em função do processo de distribuição de recursos. Essa expansão pode ser tanto interna (criação de novos cursos e/ou abertura de novas vagas em cursos existentes) quanto externa (criação de novos campi). Em alguns casos, a expansão interna pode contribuir para uma diluição dos custos fixos, acarretando redução no custo por aluno. Entretanto, uma expansão externa pode resultar em elevação do custo na instituição, pois requererá a contratação de novos docentes e servidores técnico-administrativos.

Para Machado (2012), a gestão estratégica considera como fundamentais as variáveis técnicas, econômicas, informacionais, sociais, psicológicas e políticas que formam um sistema de caracterização técnica, política e cultural das empresas. Tem também, como seu interesse básico, o impacto estratégico da qualidade nos consumidores e no mercado, com vistas à sobrevivência das empresas, levando-se em consideração a sociedade competitiva atual.

De acordo com Guedes, Passos e Sampaio (2012), alcançar os objetivos estratégicos é um desafio para as organizações, sendo necessário que o monitoramento das práticas de trabalho se faça em permanente alinhamento com as intenções estratégicas do negócio. Assim, indicadores de desempenho devem ser vistos como ferramentas implementadoras e verificadoras do cumprimento de metas e objetivos, sinalizando o rumo que a organização está tomando.

2. Metodologia

A metodologia deste estudo quanto à sua natureza pode ser classificada como aplicada, pois gera conhecimentos de aplicação prática para um problema específico. Em relação aos objetivos, enquadra-se como sendo uma pesquisa exploratória, a qual normalmente envolve pesquisas bibliométricas e é realizada no intuito de proporcionar uma visão ampla do assunto pesquisado (Gil, 2008) ou serve de base para aprofundar os temas (Berto & Nakano, 2014).

Quanto à abordagem, esta pesquisa pode ser classificada como quantitativa. Segundo Lakatos e Marconi (2010), os processos estatísticos permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relações entre si. O papel do método estatístico é, antes de tudo, fornecer uma descrição quantitativa da sociedade, considerada como um todo organizado.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória, pois será feito um estudo de caso, explorando as informações já existentes sobre os índices e custos do Instituto Federal do Amazonas. De acordo com Gil (2008), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

Como procedimento inicial, fez-se uma busca nos Relatórios de Gestão do Instituto Federal no Amazonas, entre 2017 a 2021. Após identificar alguns relatórios com informações incompletas, optou-se por fazer a consulta de dados na Plataforma Nilo Peçanha. Os dados foram consolidados e discutidos para obtenção das considerações finais.

3. Resultados e Discussão de Resultados

Entre os Institutos Federais do norte do país, o IFAM foi o segundo que com maior valor de gastos totais, durante todo o período de 2017 a 2021, como pode ser observado nas Figuras 02 e 03.

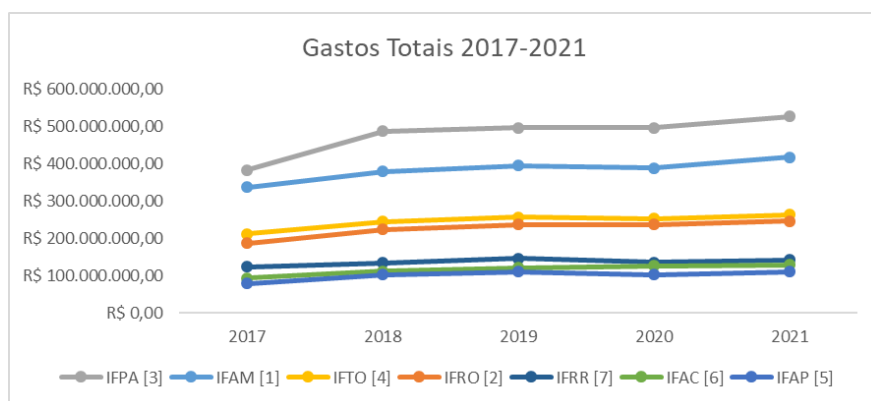


Figura 02 – Gastos Totais dos IFEs da região norte (2017-2021)

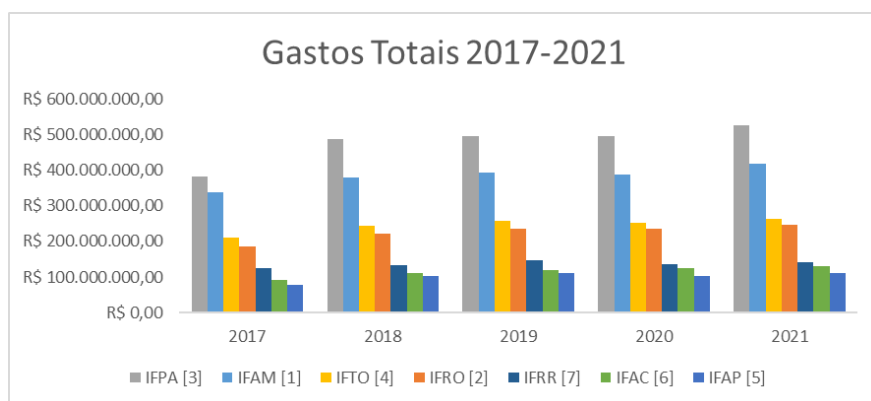


Figura 03 – Gastos Totais dos IFEs da região norte (2017-2021)

Entretanto, apesar do aumento dos gastos totais, o número de alunos ingressantes e alunos concluintes não tem tendo aumentos expressivos, como pode ser observado na figura 04.

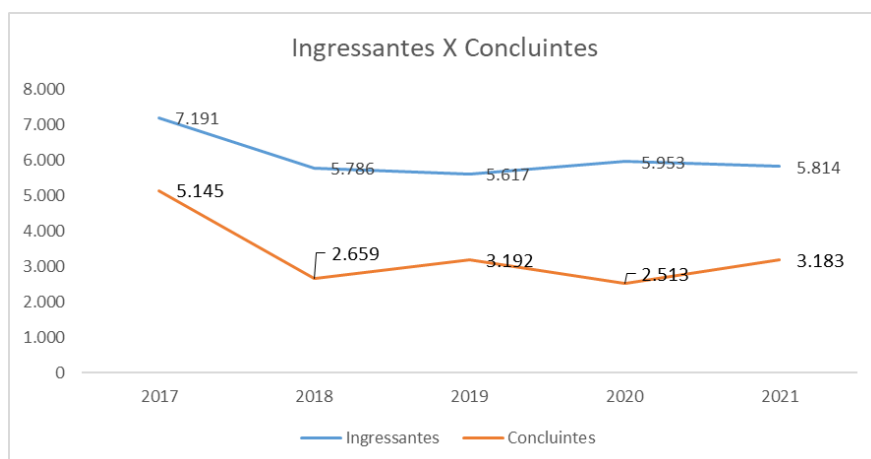


Figura 04 – Total de Alunos Ingressantes e Concluintes do IFAM (2017-2021).

Segundo a Plataforma Nilo Peçanha, o IFAM teve em 2017 um total de 7.191 alunos ingressantes e 5.145 alunos concluintes. Mas em 2021, o número de ingressantes foi 28,45% e o número de alunos concluintes foi 45,25% menor. Além disso, o gasto corrente por matrícula teve um aumento significativo, como pode ser observado na figura 05.

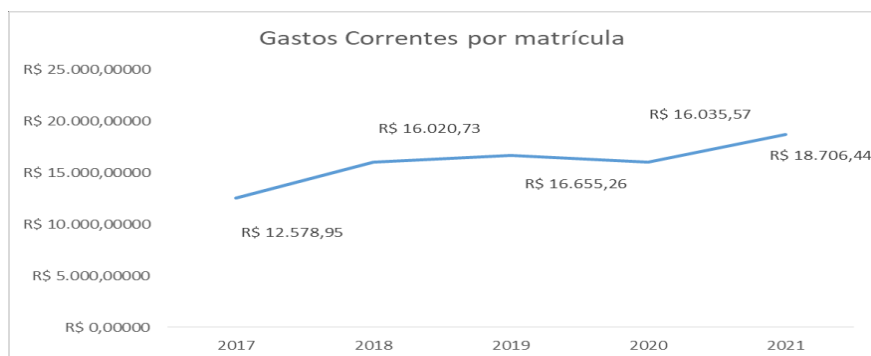


Figura 05 – Gastos Correntes por matrícula no IFAM (2017-2021).

Neste contexto, surge uma questão que pode ser investigada: qual o motivo para o aumento dos Gastos Corrente por matrícula no IFAM em 2021, se a quantidade de

alunos ingressantes foi reduzida? Para isto será necessário analisar as despesas de forma mais detalhada. Durante o período de 2018 a 2020, por exemplo, as três maiores despesas do IFAM estavam relacionadas a Vigilância (1º), Limpeza e Conservação (2º) e Serviços de Apoio Administrativo (3º), como pode ser observado nas Figuras 05, 06 e 07.

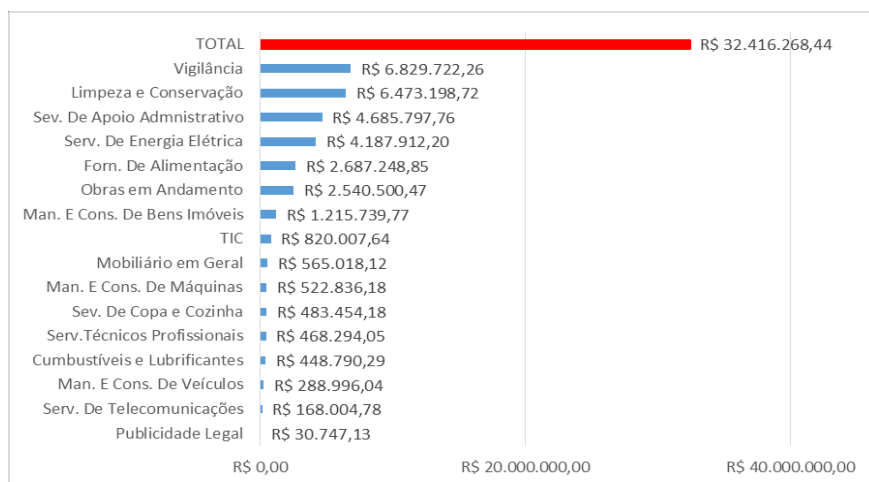


Figura 05 – Despesas IFAM (2018).

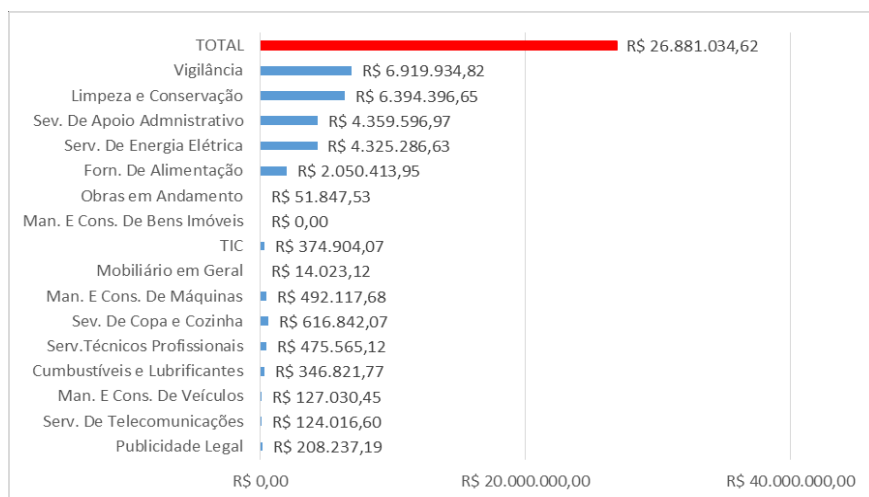


Figura 06 – Despesas IFAM (2019).

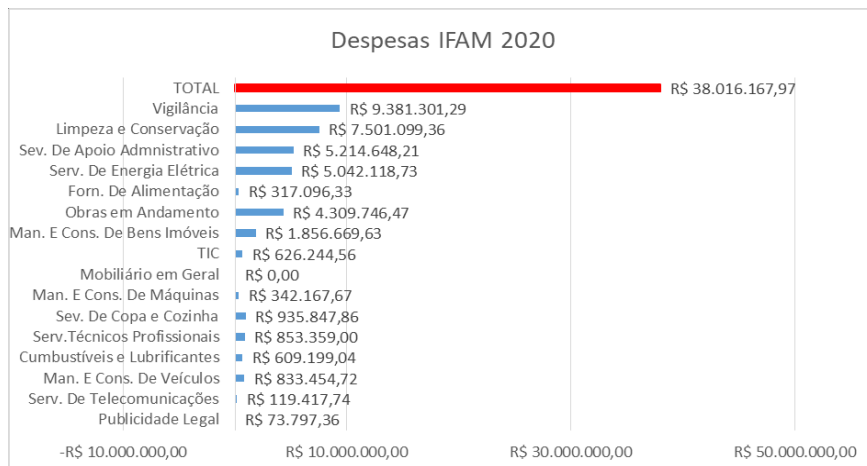


Figura 07 – Despesas IFAM (2020).

Conforme Figura 08, os valores de custeio (R\$ 60.030 milhões) estão distribuídos pelas ações de Governo 20 RL Funcionamento das instituições, 2994 Assistência estudantil, 4572 Capacitação de servidores, 212 B Benefícios obrigatórios, 216 H Auxílio Moradia, 2004 Assistência Médica e 00 PW Contribuições a entidades.

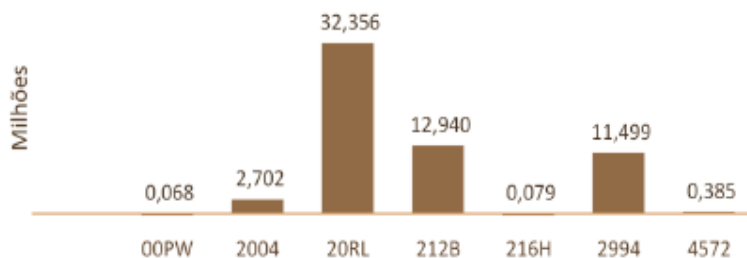


Figura 08 – Distribuição do Orçamento: Custeio do IFAM por ação de governo (2021)

. Em 2021, a maior parte das despesas do IFAM (60%) foi destinada a Locação de Mão de Obra e Serviços de Terceiros, como pode ser observado na Figura 09. Em consulta a base de dados do Portal da Transparência, o orçamento em 2021 para “37- Locação de Mão de Obra” foi de R\$ 17.986.000,81, tendo como valor pago um total de R\$ 13.737.877,87 e como valor empenhado um total R\$ 17.978.129,42.

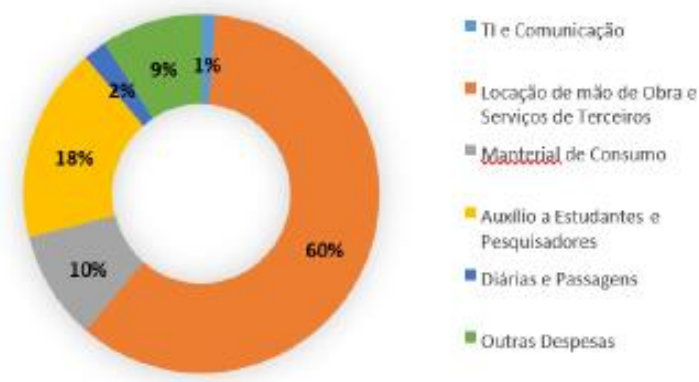


Figura 09 – Despesas por elemento de despesa (2021)

Os números apresentados aqui se referem ao IFAM de modo geral. Na metodologia proposta, serão coletados os dados de cada uma das unidades, de modo a identificar as unidades mais eficientes, considerando alguns parâmetros. Para exemplificar, foram analisados os dados de 2021 dos IFEs da região Norte.

Em 2021, conforme Figura 10, o IFAM tinha um total de 963 docentes com uma oferta de 267 cursos. Já o IFPA tinha um total de 1356 docentes com a oferta de 126 cursos. Ao se analisar apenas estes dados, pode-se indicar que o IFAM em 2021 foi mais eficiente que o IFPA, pois ofertou uma quantidade maior de cursos, mesmo tendo um número inferior de docentes. Por esta mesma lógica, o IFAM foi menos eficiente que o IFRO, que ofertou um número bem próximo de cursos, com uma quantidade inferior de docentes.

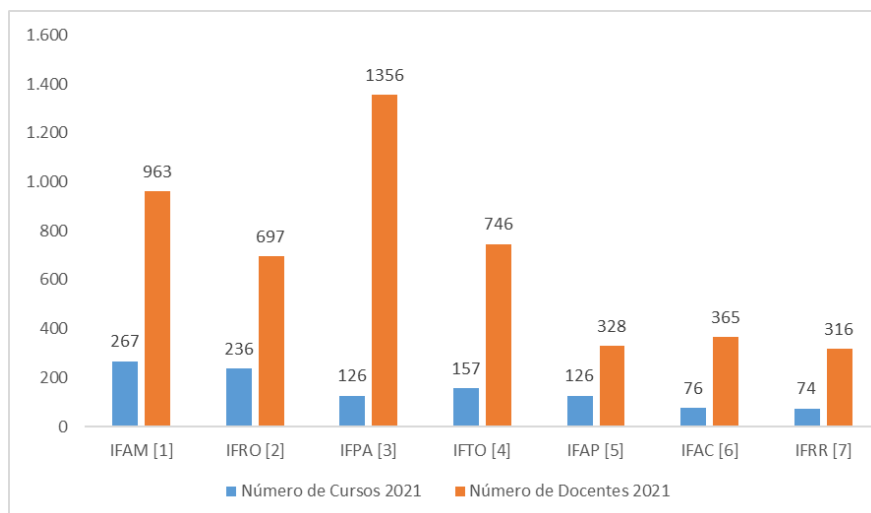


Figura 10 – Comparativo de Cursos x Docentes dos IFEs da região Norte (2021)

O IFRO também foi mais eficiente em relação a quantidade de alunos ingressantes e concluintes, como se observa na figura 11. Apesar de um número maior de alunos evadidos, o número de alunos ingressantes e concluintes do IFRO foi o maior entre todos os IFEs da região Norte. Além disso, o IFRO obteve estes resultados sendo o IFE da região com o menor valor, considerando o Gasto Corrente por Matrícula, como se evidencia na figura 12.

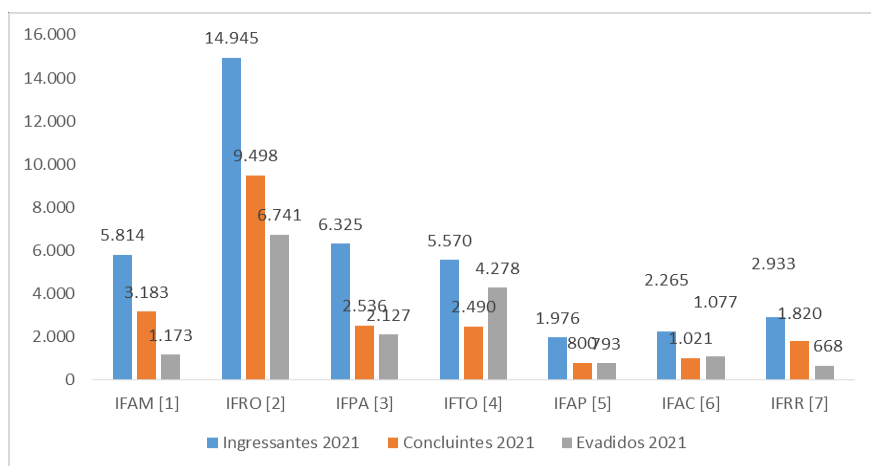


Figura 11 – Comparativo de Alunos dos IFEs da região Norte (2021)

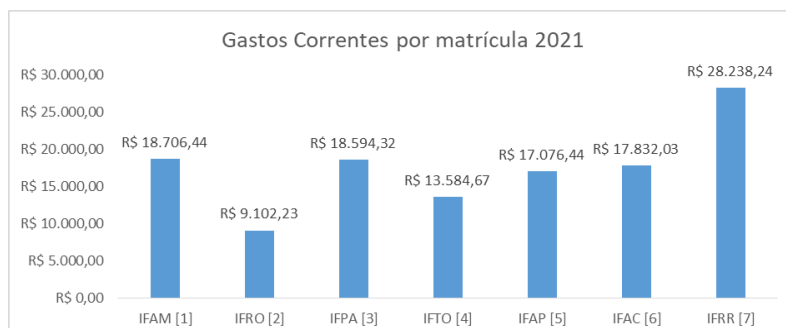


Figura 12 – Gastos Correntes por Matrícula dos IFEs da região Norte (2021)

Já em relação a Eficiência Acadêmica, o IFRR foi em 2021 o que obteve o melhor resultado, seguido do IFAM e do IFRO, como se observa na figura 13.

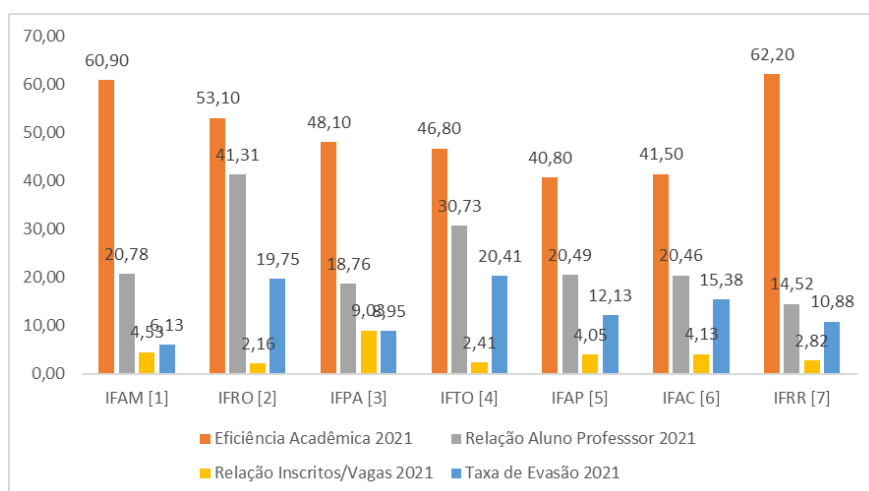


Figura 13 – índices Acadêmicos dos IFEs da região Norte (2021)

Como os índices são bem diversificados, ao se avaliar as unidades do Instituto Federal do Amazonas, serão determinadas métricas para se classificar as unidades mais eficientes, considerando todos os dados no período de análise (2017-2022).

Considerações finais

A eficiência dos gastos públicos pode ser determinante para manter em equilíbrio as contas de uma organização. Em se tratando de Instituições Públicas, isso pode levar a redução das despesas, o que em análise mais ampla, poderia levar a

redução de impostos. Assim, faz-se necessário compreender a dinâmica dos gastos nas Instituições Federais de Ensino.

A pesquisa demonstrou a diferença entre a eficiência e os indicadores dos Institutos federais de Ensino da região norte do Brasil, evidenciando que algumas instituições são mais eficientes em formar alunos, mesmo com um custo financeiro menor. Estas instituições poderiam ser classificadas de forma positiva, em uma análise mais detalhada.

Neste sentido, o Instituto Federal do Amazonas pode ser objeto de um estudo mais apurado, que detalhe de forma mais precisa o impacto da gestão dos recursos públicos em seu cotidiano. Para a organização, faz-se fundamental a identificação de desperdícios e melhorias, que podem ser revertidas na melhoria da eficiência dos gastos públicos.

Para trabalhos futuros, sugere-se uma análise mais detalhada mais ampla, comparando os indicadores dos IFEs de outras regiões do Brasil.

Comentado [F1]:

Agradecimentos

. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Referências:

ALVARENGA, F. de O.; OHAYON, P. EFICIÊNCIA RELATIVA DE UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS NAS ATIVIDADES DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO. *Contabilidade Vista & Revista*, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 59-96, 2021. DOI: 10.22561/cvr.v32i2.5963. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/5963>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BARBOSA, GLAUBER DE CASTRO; FREIRE, FÁTIMA DE SOUZA E CRISÓSTOMO, VICENTE LIMA. Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* [online]. 2011, v. 16, n. 2], pp. 317-344. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772011000200005>>. Epub 28 Jun 2011. ISSN 1982-5765. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772011000200005>. Acesso em: 20 nov. 2022.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 6º Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GUEDES, C. M. de C.; PASSOS, F. U.; SAMPAIO, R. R. O MONITORAMENTO DE DESEMPENHO ESTÁ ALINHADO COM A ESTRATÉGIA? - OBSERVAÇÃO EM

FRIGORÍFICOS DA CAPRINOVINOCULTURA DA BAHIA -. REGE Revista de Gestão, [S. l.], v. 19, n. 3, 2013. DOI: 10.5700/issn.2177-8736.rege.2012.49918. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/49918>. Acesso em: 3 oct. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina De Andrade. Fundamentos de metodologia científica. Editora: ATLAS EDITORA. Edição: 7, 2010. Disponível em: http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india

MACHADO JUNIOR, C.; MAZZALI, L.; PALMISANO, A. GESTÃO DE PROJETOS DE INOVAÇÃO: O CASO DE UMA EMPRESA LÍDER DO SETOR DE ELETRODOMÉSTICOS. INMR - Innovation & Management Review, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 288-309, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/102558>. Acesso em: 3 out. 2022.

MAGALHÃES, ELIZETE APARECIDA DE et al. Custo do ensino de graduação em instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Viçosa. Revista de Administração Pública [online]. 2010, v. 44, n. 3, pp. 637-666. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000300005>>. Epub 03 Ago 2010. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000300005>. Acesso em: 20 nov. 2022.

MONTEIRO, JOANA. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. Revista Brasileira de Economia [online]. 2015, v. 69, n. 4, pp. 467-488. Disponível em: <<https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150022>>. ISSN 1806-9134. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150022>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ROLIM, L. F.; CAVALCANTI DE ALMEIDA, A. T.; COÊLHO LOMBARDI FILHO, S.; RODRIGUES DOS ANJOS JÚNIOR, O. Avaliação da Eficiência dos Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras. Teoria e Prática em Administração, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1-16, 2020. DOI: 10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11n1.50628. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/50628>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SILVA, CRISTIANE APARECIDA DA E ROSA, FABRICIA SILVA DA. Eficiência das universidades federais brasileiras. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas) [online]. 2022, v. 27, n. 01, pp. 137-158. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772022000100008>. Epub 06 Abr 2022. ISSN 1982-5765. Acesso em: 20 nov. 2022.

ZOGHBI, ANA CAROLINA PEREIRA et al. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. Estudos Econômicos (São Paulo) [online]. 2009, v. 39, n. 4, pp. 785-809. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000400004>>. Epub 04 Jan 2010. ISSN 1980-5357. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000400004>. Acesso em: 20 nov. 2022.